

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Riigiteaduste instituut

Katre Sai

**Rahvusvahelised normid ja riikide põliselanike
poliitika: Kanada, Uus-Meremaa ja Austraalia võrdlus**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Raul Toomla, PhD

Tartu 2015

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

/Katre Sai/

SISUKORD

| | |
|---|----|
| Sissejuhatus | 4 |
| 1. Riikide ülesoosiv praktika..... | 6 |
| 2. Rahvusvahelised normid | 11 |
| 2.1 ILO konventsioonid 107 ja 169 | 11 |
| 2.2 ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsioon | 13 |
| 3. Normide täitmine ÜRO eriraporteerija aruannete põhjal..... | 16 |
| 3.1 Kanada..... | 17 |
| 3.2 Uus-Meremaa | 22 |
| 3.3 Austraalia..... | 27 |
| 4. Kanada, Uus-Meremaa ja Austraalia võrdlus | 33 |
| Kokkuvõte | 38 |
| Kasutatud kirjandus..... | 40 |
| Summary | 43 |

SISSEJUHATUS

Paralleelselt rahvusvaheliste inimõiguste normide arengutega on rõhutatud vajadust tagada erilised õigused rahvastele, kes elasid traditsioonilistel maa-aladel enne koloniseerimist ja kelle õigusi nende suveräänsete riikide tekkega vähemal või suuremal määral rikuti, kuid kuna tegemist on mõneti erineva ajaloo ning eluviisiga rahvastega, siis on ÜRO hoidunud ühtse põlisrahvaste definitsiooni välja töötamisest¹. Selle asemel tuuakse välja erinevad tunnused, millest üks olulisemaid on ilmselt enese identifitseerimine põliselanikuna indiviidi tasandil ja sellest lähtuv kogukondlik kaasatus gruppi, mis on selgelt sotsiaalselt, kultuuriliselt, majanduslikult ja poliitiliselt erinev teistest ühiskonnagruppidest². Antud rahvaste kultuuri väärtustamine on oluline, kuna nende traditsioonilist eluviisi nähakse kui hindamatut kogemust, kuidas ka teised kogukonnad võiksid jätkusuutlikult oma elu korraldada ning tervikuna panustavad nad mitmekesisema maailma säilimisse³.

Kui eelmise sajandi keskel räägiti endiselt põliselanike (edaspidi põliselanikud, pärismaalased või aborigeenid) assimileerimisest, siis paarikümne aasta jooksul muudeti kurssi ja hakati rääkima vajadustel baseeruvate erimeetmete asemel õigustel tuginevale lähenemisele⁴ ning kuna pärismaalased elavad tavaliselt suhteliselt eraldatud kogukondades ja nende eesmärgid ei kattu alati ka riigisisesele, siis peaks lähenemine olema juhtumipõhine. Paljud ajaloolise kahju tekitamise tagajärjel tõusetunud nõuded on tänaseks päevaks juba lahendatud ning kogukonnad on osaliselt tagasi saanud maa-alad, mis olid neilt koloniseerimise käigus ära võetud, kuid vähemal määral on taastatud õigus isevalitsemisele ehk võimaldatud kogukondadel oma äranägemise järgi enda elu korraldada.

Ühed olulisemad rahvusvahelised lepped põlisrahvaste õiguste tagamisel on olnud ILO konventsioonid ja ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsioon, kuid kuna nende loodavad normid pole riikidele juriidiliselt siduvad (kui pole konventsiooni ratifitseerinud), siis on nende mõju raske mõõta. Antud bakalaureusetöö eesmärk on analüüsida ÜRO

¹ Who are indigenous peoples? Factsheet, UN Permanent Forum on Indigenous Issues (http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_factsheet1.pdf, 17.02.2015)

² Ibid.

³ Annex, UN Declaration on the Rights of Indigenous People (2007) United Nations (http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf, 02.04.2015)

⁴ Maaka, R.; Fleras, A. (2002) Engaging with Indigeneity: Tino Rangatiratanga in Aotearoa, raamatus Ivison, D.; Patton, P ja Sanders, W., Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples, Cambridge: Cambridge University Press, lk 90

eriraporteerija aruandeid, et jõuda järeldusele, kuidas raportid mõjutavad riikide sisepoliitikat. Selleks selgitan täiendatud konventsiooni ja deklaratsiooni võrreldes välja olulisemad rahvusvahelised normid ning analüüsin nende rolli eriraporteerija dokumentides. Soovin teada saada, kas järelraporti kohaselt on normidest tulenevate soovitusetega arvestatud ning kui jah, siis milliste normide täitmine on riikide jaoks olulisem. Kuna töös antud riigid ei ole ratifitseerinud ka Rahvusvahelise tööorganisatsiooni Põlisrahvaste õiguste konventsiooni, siis käsitlen ka seal sisalduvaid norme nende jaoks juriidiliselt mittesiduvana, kuid siiski olulisena.

Esimeses peatükis toon välja senised põhjendused, miks Austraalia, Uus-Meremaa ja Kanada ei ole ratifitseerinud rahvusvahelisi lepingud nagu ILO konventsioon 169 ning tõrkusid ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsiooni vastu võtmisel. Teises peatükis võrdlen teemakohaseid rahvusvahelisi leppeid ja selgitan sisuanalüüsi käigus välja põhilised normid, mille täitmist antud lepped riikidelt eeldavad. Kolmandas peatükis lähtun ÜRO eriraporteerijate aruannetest nimetatud riikides ja selgitan eelnevas peatükis kategoriseeritud norme kasutades välja, milliste normide täitmisel on kolm rahvusvaheliselt tunnustatud kui põlisrahvaste õiguste olulist eeskõnelejariiki rahvusvahelise surve tagajärjel siseriiklikult muudatusi teinud ja millistele on vähem tähelepanu pööratud.

Antud töös lähtun sellest, et eriraporteerija aruannetes sisalduvate soovitusete täitmine on riikide jaoks oluline oma hea maine säilitamisel⁵ ning kuigi ei saa olla veendunud, et eriraporteerija soovitusel on riikide põliselanike poliitikate välja töötamisel määrava tähtsusega, siis eeldan, et raportid on ühed olulisemad rahvusvahelised hoovad valitsuste mõjutamiseks, mis annavad lisaks ka põliselanikele võimaluse rahvusvahelise surve abil valitsusi korrale kutsuda. Töö neljandas osas analüüsin kõigi kolme riigi praktikad ning selgitan saadud tulemuste põhjal, millistele normidele vastavust peetakse igas riigis olulisemaks ja kui edukad ollakse probleemide lahendamisel. Kokkuvõttes teen järeldused, toon välja normid, mille täitmine riikidele olulisem tundub ja normid, millele võiks tulevikus rohkem tähelepanu pöörata. Kuna Austraalia kohta on esitatud seni veel ainult üks raport, siis teen ka järeldused, millised võiksid olla jätkuraporti tulemused.

⁵ Lightfoot, S. R. (2008) Indigenous Rights in International Politics: The Case of „Overcompliant“ Liberal States, Alternatives: Global, Local, Political, Vol. 33, No. 1, lk 83

1. RIIKIDE ÜLESOOSIV PRAKTIKA

Hetkel puudub ühtne teooria seletamaks põhjuseid, miks üks või teine riik peaks kohandama oma siseriiklikku seadusandlust rahvusvaheliselt tunnustatud normidega, kuid kui erinevad normid on omaks võetud, siis eeldatakse, et valitsused austavad neid ning teevad inimõiguste kaitsel kõik oma võimuses⁶. Sama peaks kehtima ka põlisrahvaste õiguste suhtes, kuna kui riigid on juba kord mingeid norme aktsepteerinud, siis ei ole põhjendatud, et riigid võiks terviklikke deklaratsioone või konventsioone valikuliselt rakendada. Kuigi põliselanikke puudutavad rahvusvahelised lepped on välja töötatud erinevate riikide ja organisatsioonide koostöös, siis paljus on nende sätted olnud väga uuenduslikud iga riigi senist praktikat silmas pidades. Näiteks ei sisalda teised rahvusvahelised dokumendid viiteid kollektiivsetele õigusele ning enesemääramisvabadusele, kuna tavaliselt eeldab selliste õiguste laienemine suveräänse riigi olemasolu. Rahvusvahelistes põliselanikega seotud lepetes nimetatud enesemääramise ja kollektiivsete õiguste tagamiseks peaks: „asendama liberaalse Vestfaali rahvusriigi suveräänsuse diskursuse postliberaalse, mitmerahvuselise suveräänsuse süsteemiga, mis võimaldaks rahvaste vastastikusel nõusolekul jagada suveräänsust riikide ja põliselanike vahel“⁷, kuid valitsuste jaoks pole see enamasti aktsepteeritav. Erandiks võiks siin kohal olla Boliivia, mis võttis 2009. aastal paljuski ÜRO deklaratsiooni sätetest lähtudes vastu uue konstitutsiooni, millega Boliivia vabariik muudeti Mitmerahvuseliseks Boliivia riigiks, kuid see pole lahendanud kõiki rahvusega seotud probleeme ega taganud reaalsust⁸.

Sheryl R. Lightfoot võrdleb 53 juhtumi põhjal reaalse praktika ja rahvusvahelise pühendumuse vastavust nendes riikides, kus elab märkimisväärne hulk pärismaalasi (Rahvusvahelise Põliselanike Töögrupi järgi⁹). Juriidilisest aspektist vaatleb autor rahvusvaheliste normide sisulist vastavust riikide põhiseaduste, õigussüsteemi ja poliitikatega ning pühendumist hindab lähtuvalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni

⁶ Ruggie, J. (2008) Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Human Rights Council, UN Doc A/HRC/8/5 (<http://198.170.85.29/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>, 10.05.2015)

⁷ Lightfoot (2008), lk 83

⁸ Albro, R. (2010) Confounding Cultural Citizenship and Constitutional Reform in Bolivia, Latin American Perspectives, Vol. 37, No. 3, lk 71-90

⁹ The Indigenous World, International Work Group for Indigenous Affairs (<http://www.iwgia.org/regions>, 03.03.2015)

konventsioonide 107¹⁰ ja/või 169¹¹ ratifitseerimisest ning ÜRO Põlisrahvaste deklaratsiooni¹² tunnustamisest.¹³ Riiki nimetatakse põliselanike õiguste tagamisel soosivaks, kui seadusandlus vastab rahvusvahelise õiguse normidele ning need on läbi konventsioonide ja deklaratsiooni ka siduvaks muudetud (juriidiliselt või moraalselt) ja mittesooivaks, kui riik ei ole püüdnudki neid norme riigis kohaldada ehk ei näita eeskjuju siseriikliku seadusandlusega, poliitikaga ega ka rahvusvaheliselt. Nende kahe äärmuse vahele jäävad kategooriad alasoosiv ja osaliselt soosiv. Uue kategooriana (kategooriate kokkuvõtte vt Tabel 1) lisatakse ülesooosivad (ingl. k. *over-compliant*) riigid, kus seadusandlik ja poliitiline vastavus on väga kõrge või keskmine, aga riikide rahvusvaheline käitumine viitab, et tegelikkuses on pühendumise määr mingil põhjusel madal (ehk pole deklaratsiooni tunnustanud ja konventsiooni ratifitseerinud). Sellest võib järeldada, et riikidel on lihtsam vastu võtta erinevaid seadusi või luua poliitika, kui keskenduda sisulistele vastuoludele nende nägemuse ja rahvusvaheliste normide vahel (s.o liikumine postliberaalse jagatud suveräänsuse suunas). Sellised riigid: 1) tunnustavad maa- ja enesemääramisõigust, kuid ei suuda seda reaalsuses tagada; või 2) tunnustavad teatud õigusi oma seadusandluses, kuid mitte rahvusvahelises diskursuses.¹⁴

Tabel 1. Järgnevalt toon välja tunnused ja nendest tulenevad kategooriad:

| Pühendumine õiguste tagamisele (<i>commitment</i>) | Seadusandlik ja poliitiline käitumine | Pärismaalaste õiguste tagamine (<i>compliance</i>) | Riikide arv | Riikide protsent (%) |
|--|---------------------------------------|--|-------------|----------------------|
| kõrge | kõrge | soosiv | 2 | 3,8 |
| madal | madal | mittesooiv | 10 | 19,2 |
| kõrge | keskmine | osaliselt soosiv | 12 | 23 |
| kõrge | madal | alasoosiv | 25 | 48 |
| madal | kõrge/keskmine | ülesooosiv | 3 | 6 |

Allikas: Lightfoot (2010), lk 89

Lightfoot viitab, et ülesooosivad on need riigid, kus on ületatud seniseid rahvusvahelisi norme (kollektiivsed õigused ja enesemääramine) siseriiklikult positiivses ja edumeelses võtmes, kuid kõrge aktiivsus põlisrahvaste õigusi kaitsvates

¹⁰ Rahvusvahelise tööorganisatsiooni Põlis- ja hõimurahvaste õiguste konventsioon 107 (1957)

¹¹ Rahvusvahelise tööorganisatsiooni Põlis- ja hõimurahvaste õiguste konventsioon 169 (1989), täiendatud versioon, mis hõlmab ka vaba enesemääramist ja antud rahvaste kollektiivseid õigusi

¹² ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsioon (2007)

¹³ Lightfoot, S. R. (2010) Emerging international indigenous rights norms and 'over-compliance' in New Zealand and Canada, Political Science, Vol. 62, No. 1, lk 83; 87-88

¹⁴ Ibid., lk 88-90

organisatsioonides on pigem tingitud soovist oma positsiooni ja head mainet säilitada, kui reaalselt põliselanikele suuremat otsustusõigust anda. Sellega välditakse ühtlasi teatud küsimuste arutamist (näiteks jagatud suveräänsuse põhimõtte arendamist rahvusvahelises diskursuses) ning juriidiliselt piirava rahvusvahelise konventsiooni (ILO 169) ratifitseerimist. Nendeks riikideks on Uus-Meremaa, Kanada ja Austraalia. Ratsionaalse teooria kohaselt käituvad riigid rahvusvaheliste standarditega kooskõlas ainult siis, kui see on neile kasulik ja liberaalse teooria kohaselt siis, kui kehtivad normid on vastavuses nende maailmavaatega¹⁵, kuid deklaratsiooni tunnustamine ei pruugi sobida antud riikides kummagi teooria kohaselt, kuna tegemist pole ratsionaalsete otsustega ja liberaalne maailmavaade üksi ei seleta ära, miks just need kolm riiki keeldusid deklaratsiooni tunnustamast (liberaalne teooria selgitab ära vaid indiviidikesksete inimõiguste tunnustamise). Seetõttu seostab autor nähtust konstruktiivse teooriaga, mille põhjal on nendel riikidel välja kujunenud omalaadne „lepituse versioon“ suhetes põlisrahvastega ja nad on orienteeritud protsessile mitte reeglitele (normidele). Selle lepituse versiooni keskmes seisab endiselt Avastamise doktriin, mille kohaselt koloniseerijatel oli legitiimne õigus „asustamata“ maal oma suveräänsust võimu kehtestada ja jagatud suveräänsus põliselanikega ei ole nende jaoks võimalik lahendus.¹⁶

Vestfaali süsteemi järgi on olemas indiviidide õigused ning suveräänse riigi õigused ja seega ei laiene tänapäevase rahvusvahelise õigussüsteemi kaudu omariikluseta inimgruppidele ei kollektiivsed õigused ega isevalitsemine¹⁷. Üks olulisemaid õigusi on põliselanike jaoks ligipääs traditsioonilisele kollektiivselt omatud maa-alale, mis on nende kultuuri säilimiseks fundamentaalse tähtsusega. Paljud rahvad seostavad kogu oma eksistentsi kindla territooriumiga ja eluviisiga, millega neil on spirituaalne side¹⁸. Teise olulise õigusena viitavad põlisrahvad enesemääramisõigusele, mis on küll rahvusvaheline norm, kuid ei laiene pärismaalastele, kuna seda õigust tõlgendatakse kuuluvana ainult „ülemere“ koloniseeritud rahvastele (ingl. k. *Blue Water thesis*)¹⁹. Enesemääramisõigus on defineeritud õigusena iseseisvumisele, setssessionile või autonoomiale, kuid enamus riikides ei ole taoline lahendus põliselanike väikeste

¹⁵ Ibid., lk 91

¹⁶ Ibid., lk 91-92

¹⁷ Ibid., lk 87

¹⁸ Simpson, L. R. (2004) Anticolonial Strategies for the Recovery and Maintenance of Indigenous Knowledge, American Indian Quarterly, Special Issue: The Recovery of Indigenous Knowledge, Vol. 28, No. 3/4, lk 374

¹⁹ Lightfoot (2008), lk 86

kogukondade ja hajusa asustuse tõttu relevantne. Selle asemel taotleavad põlisrahvad õigust rääkida kaasa või ise otsustada oma elu puudutavates küsimustes.

Uus-Meremaa koloniseeriti Waitangi lepingu sõlmimisega Euroopast pärit koloniseerijate ja maooride vahel, mis esitati kahes keeles. Inglisekeelne versioon viitab Briti krooni täielikule ja lõplikule suveräänsusele nimetatud territooriumil, kuid maoorikeelne leping on keeleliselt segadust tekitavam. Viimases on selge viide kahe poole edaspidisele võrdsele koostööle Uus-Meremaa territooriumil otsuseid tehes. Sellega on säilinud maooride õigus enesemääramisele koostöös koloniseerijatega ja juriidiliselt on see hoolimata erinevatest seadusäiendustest kehtiv tänapäevani.²⁰ Ka Kanadas ei lähtunud tollel ajal levinud globaalse normi „asustamata maa“ (ingl.k. *terra nullius*) kohaselt ning kahepoolsetelt sõlmitud lepinguga tunnustati indiaanlaste õigust säilitada maid, kus nad olid ajalooliselt elanud ja mida nad olid hõivanud. Kanada põliselanike maaõigus kehtib samuti tänapäevani ja mõjutab suuresti riigi lepituspoliitikat, mis näeb küll ette elanike võrdsust Briti krooni all, kuid annab põliselanikele teatavad erioigused.²¹

Erinevalt Uus-Meremaast ja Kanadast ei sõlminud Austraaliasse maabunud väed kunagi põliselanikega mingeid lepinguid ning *terra nullius* e põhimõtte kehtis formaalselt aastani 1975, mil doktriinile viimati kohtuotsustes viidati²². Kuigi alates 1970ndatest on Austraalia liitunud mitmete rahvusvaheliste lepetega, mis puudutavad muuhulgas ka põliselanike õigusi antud territooriumil, pole riik kunagi Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni 169 ratifitseerinud ja seega ei lasu valitsusel juriidilist kohustust seadusandluses kollektiivseid õigusi tagada. Kõige märkimisväärsim muudatus Austraalia aborigeenide õiguste tagamisel saabus 1990ndate alguses *Mabo vs Queensland* kohtuasjas, mis tunnistas esmakordselt *terra nullius* vastuolulisust ja põliselanike kollektiivset sünnipärast õigust oma traditsioonilistele maa-aladele²³. Nimetatud kohtuasi oli esmakordne juhus, kui tunnustati kollektiivset õigust, mis ülejäänud siseriikliku seadusandluse kohaselt polnud põhjendatud. Lisaks sellele polnud *Mabo vs Queensland* kohtuotsus kooskõlas ka rahvusvahelise liberaalse diskursusega, mis ei hõlma riikideta rahvaste kollektiivseid

²⁰ Ibid., lk 92-93

²¹ Ibid., lk 99-101

²² Iorns Magallanes (2012) *International Human Rights and their Impact on Domestic Law on Indigenous People's Rights in Australia, Canada and New Zealand*, raamatus Havemann, P., *Indigenous Rights in Australia, Canada and New Zealand*, Auckland: Oxford University Press, lk 239

²³ Ibid., lk 249

õigusi.²⁴ Eeskju sellise otsuse langetamisel sai Austraalia Kõrgem kohus Lääne-Saharalt²⁵, mis näitab, et ühe riigi praktika oli eeskjuks teistele ning annab kinnitust, et põliselanikud üle maailma saaksid oma õiguste nõudmisel teiste praktikast eeskjaks tuua. See on üheks põhjuseks, miks eriraporteerija tegevus on uurimist väärt - Austraalia, Uus-Meremaa ja Kanada praktika põliselanike küsimuses annaksid vähem arenenud riikide põliselanikele võimaluse neid eeskjaks tuues oma valitsusi mõjutada.

ÜRO eriraporteerija töö keskendub paljus andmete kogumisele ja nende pealt järelduste tegemisele, kuid oluline on ka jälgida, milliste normide täitmisele kõige enam tähelepanu pööratakse. Kuna sellesse ametisse valitakse sõltumatud eksperdid, kes on oma valdkonnas tunnustatud ning tegevuses autonoomsed, siis peetakse raporteid väga usaldusväärseteks. Raporteerijatele on viidatud kui kõige efektiivsematele vahenditele, kuidas ÜRO loodud norme erinevates riikides jälgida, kuna nende usaldusväärsuse tõttu on aruannetega võimalik riike survestada konkreetsete normide täitmiseks ning võimaldada kaasa rääkida põlisrahvastel, kelle arvamust alati ei küsita²⁶. Antud bakalaureusetöös analüüsin, kas ILO konventsioonis ja ÜRO deklaratsioonis kehtestatud normid on riikide praktika kohaselt võrdselt täidetud või on osad standardid riikide jaoks olulisemad kui teised. Ma eeldan, et pigem keskendutakse „pehmete väärtuste“ propageerimisele nagu majanduslik heaolu, sotsiaalne võrdsus, poliitiline osalus ja hariduslik konkurentsivõimekus, kuna suveräänsed riigid näevad „pehmete väärtuste“ ja sotsiaalmajandusliku heaolu tagamise näol võimalust oma praktikaid positiivsest küljest näidata²⁷. Usun, et vähem räägitakse isevalitsemisõiguste andmisest, kuna sellega lubaksid riigid piirata iseenda õigusi teatud küsimustes kaasa rääkida. Töö neljandas osas selgitan eelneva analüüsi põhjal välja, milliste normide täitmine on antud riikidele olulisem. Selleks võrdlen raportites esitletud muudatusi esmaste raportite soovitusetega. Kui riigid näitavad teatud soovitusete täitmisel üles rohkem initsiatiivi kui teiste puhul, siis võib eeldada, et erinevad rahvusvahelised normid ei ole nende jaoks võrdväärselt olulised.

²⁴ Lightfoot (2008), lk 92-94

²⁵ Iorns Magallanes (2012), lk 249-250

²⁶ Lindroth, M. (2014) Indigenous Rights as Tactics of Neoliberal Governance: Practices of Expertise in the United Nations, *Social & Legal Studies*, Vol. 23, No. 3, lk 343-344

²⁷ Lightfoot (2010), lk 104

2. RAHVUSVAHELISED NORMID

2.1 ILO konventsioonid 107 ja 169

1957. aastal sõlmitud ILO konventsioon 107 eesmärk oli kohustada riike tagama erimeetmete kaudu põliselanike ja hõimurahvaste sotsiaalne, majanduslik ja kultuuriline heaolu võrdsel tasemel ülejäänud riigi elanikkonnaga. Konventsioon oli oma aja kohta uuenduslik ja esimene põlisrahvaste õigusi sätestav juriidiliselt siduv dokument. Preambula viitab, et erimeetmeid tuleb rakendada rahvastele, mis pole veel laiemasse ühiskonda integreerunud, aga peaksid sotsiaalse, majandusliku ja kultuurilise arengu ja elustandardite paranedes selleni jõudma²⁸. Lisaks viitab artikkel 1 konventsiooni laienemisele ka hõimurahvastele, kes on kaotamas oma traditsioonilist eripära, aga pole suutnud veel ühiskonda vajalikul määral integreeruda²⁹. Selline sõnastus viitab, et põlisrahvaid nähti kui ajutisi ühiskonnagruppe, mis peaksid aja jooksul muutuma sarnaseks ülejäänud rahvastikuga ning nende traditsioonilised väärtused, eluviis ja kultuur peaks iseloomustama nende minevikku mitte tulevikku.

Konventsiooniga antakse mõista, et põlisrahvaste sotsiaalne ja majanduslik olukord on võrreldes ülejäänud rahvastikuga vähem arenenud³⁰ ja seega peaks riik tegelema ühtlustamisega. Konventsioonis sätestatu tagamise eest on vastutav valitsuse määratud institutsioon, kelle pädevuses on erimeetmete läbiviimist hallata. Ühtlasi omab ta ka lõplikku otsustusõigust antud küsimustes, kuna artikkel 27 ei viita, et põlisrahvastel peaks olema siinkohal võrdväärne sõnaõigus³¹. Konventsioon 107 on üles ehitatud pidades põlisrahvaste integreerimist ühiskonda lõpp-eesmärgiks ja kuna peamiselt on oluline elustandardi tõstmine, siis on lähenemine küllaltki indiviidikeskne. Leppe väljatöötamise ajal oli Austraalia, Uus-Meremaa ja Kanada jõudnud assimileerimist soodustavast poliitikast integreerimiseni ning seega ei soovinud konventsiooni ratifitseerimist ei riigid ega ka põliselanikud ise³².

1989. aasta ILO konventsioonis 169 on tehtud olulised muudatused, muutmaks varasem assimilatsioonile viitav lähenemine põliselanike traditsioonilisi väärtusi, eluviisi,

²⁸ Preambula, ILO 107, Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), International Labour Organization (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312252:NO, 03.03.2015)

²⁹ Art. 1, ILO 107

³⁰ Art. 1, ILO 107

³¹ Art. 27, ILO 107

³² Iorns Magallanes (2012), lk 238

kultuuri ja keeli austavamaks. Eemaldatud on viited põlisrahvastele kui „hääbuvale“ kultuurile ja räägitakse hõimurahvastest (ingl.k. *tribal people*), mitte hõimude populatsiooni liikmetest. Sellised muudatused viitavad, et tegemist pole enam indiviidipõhise lähenemisega ja austatakse põlisrahvaste kollektiivset eluviisi, kuigi lisatud on märge, et antud konventsioonis ei käsitleta mõistet „rahvas“ nii nagu seda tehakse rahvusvahelise õiguse kohaselt, kuna nimetatud normide kohaselt ei laiene põliselanikele enesemääramisõigus kui setsessiooni- või iseseisvusõigus. Vaba enesemääramise põhimõtet esitletakse kui fundamentaalset kriteeriumit, mis laiendab konventsiooni ulatust kõigile isikutele, kes ise ennast antud grupi liikmena tunnistavad³³ ja valitsustel lasub vastutus võtta kõik otsused vastu nimetatud rahvaste osalusel, garanteerides nende puutumatuse³⁴.

Kuigi valitsused peavad sarnaselt 1957. aasta versioonile võtma vastu erimeetmeid sotsiaalse ja majandusliku heaolu saavutamiseks, siis täienduste kohaselt on seejuures oluline moodus, kuidas seda tehakse. Erimeetmeid võib kasutada ainult sel määral, kui need on vastavuses põliselanike eesmärkide ja eluviisiga³⁵. Artikkel 5 kohaselt peab konventsiooni rakendamiseks kaitsma sotsiaalseid, kultuurilisi, religioosseid ja spirituaalseid väärtusi ning tähelepanu tuleb pöörata probleemidele, mille ees põlisrahvad seisavad nii üksikisiku kui ka grupina. Konsulterimisel on täiendatud konventsiooni kohaselt oluline roll erimeetmete välja töötamisel, kui need puudutavad põliselanike elu ning antud rahvastel on õigus ka ise omale prioriteete seada. Oluline on, et põliselanikele jääb õigus osaleda igas etapis – nii poliitikate kujundamises, rakendamises kui ka hindamises³⁶ ja valitsus peab tagama, et kui teatud otsused võivad takistada põliselanike arengut, siis tuleb läbi viia vastavad uuringud ning nende tulemustega ka arvestada³⁷.

Uues konventsioonis on maaõiguse peatükis traditsiooniliste maa-alade tagastamise kohustuse kõrval lisatud ka nõue tagada ligipääs aladele, mida on minevikus kasutatud toimetuleku tagamiseks ja kultuuriliselt oluliste tegevuste läbiviimiseks. Seejuures on oluline artikkel 15, mis annab põliselanikele õiguse osaleda maavarade kasutamist, haldamist ja säilitamist puudutavates küsimustes ning riik peab sätestama

³³ Art. 1, ILO 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), International Labour Organization (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169,03.03.2015)

³⁴ Art. 2, ILO 169

³⁵ Art. 2, ILO 169

³⁶ Art. 7, ILO 169

³⁷ Art. 7, ILO 169

protseduurireeglid, et põliselanikud saaksid olla otsustusprotsessi kaasatud³⁸. Lisaks sellele ei võimalda uus konventsioon enam riikliku julgeoleku vms põhjenduse kohaselt põliselanikelt neile kuuluvaid maa-alasid ära võtta. Kui kokkuleppele ei jõuta, siis tohib ümber asustamine toimuda üksnes avalikku arvamust silmas pidades, mis annab põliselanikele võimaluse enda seisukohti võrdväärselt tutvustada³⁹.

Diskrimineerimise vältimiseks on sätestatud, et sotsiaalkindlustussüsteemi rakendamisel on keelatud diskrimineerida rahvaid mingi tunnuse alusel. Tervishoius peab ravi olema kultuuriliselt sobilik ja kooskõlastatud põlisrahvaste endiga ning haridust silmas pidades on esmatähtis, et õpe toimuks lapse emakeeles ja ametliku riigikeele õpe peab tagatud olema üksnes siis, kui selleks on soovi avaldatud. Artikkel 33 on varasemaga sarnane, kuna lõplik vastutus konventsioonis nimetatu tagamiseks lasub endiselt valitsuse määratud esindusorganil, kuid nii programmide loomise ning läbiviimise, seadusemuudatuste panekute esitamise ja järelevalve juurde on lisatud märke, et tuleb tagada koostöö põliselanikega⁴⁰. Uue konventsiooni aruelu ei toimunud pikalt ning esindatud osapooled olid üsna sarnastel arusaamadel töögrupiga, kuid kuna antud riikide põlisrahvad ei saanud dokumendi väljatöötamises oma esindajatega sõnaõiguslikult osaleda, siis palusid nad riikidel ratifitseerimist boikoteerida ning valitsused olid sellega päri. Tänapäevaks on osad põlisrahvaste esindajad oma meelt muutnud, kuid ratifitseerimist pole kõnealustes riikides sellegipoolest toimunud.⁴¹

2.2 ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsioon

2007. aastal vastu võetud deklaratsioon sätestab minimaalsed tingimused, mis peavad olema tagatud põlisrahvaste kultuuri säilimise, väärikuse ja heaolu tagamiseks. Artikkel 3 annab enesemääramisõiguse, mis antud kontekstis tähendab sõltumatust poliitilise staatuse määramisel ja majandusliku, sotsiaalse ning kultuurilise arengu taotlemisel. Artikkel 46 võtab deklaratsiooni osapooltelt enesemääramisõiguse põhimõtte selgitamisel võimaluse tõlgendada artikleid nii, et see võiks rikkuda suveräänsete ja iseseisvate riikide territoriaalset terviklikkust või poliitilist ühtsust⁴², kuid artikkel 4 annab õiguse autonoomsusele või isevalitsemisele⁴³. Rahvusvahelisest õigusest tulenevad põliselanike individuaalsed inimõigused peavad olema tagatud ilma

³⁸ Art. 15, ILO 169

³⁹ Art. 16, ILO 169

⁴⁰ Art. 33, ILO 169

⁴¹ Iorns Magallanes (2012), lk 241

⁴² Art. 46, UNDRIP

⁴³ Art. 4, UNDRIP

diskrimineerimiseta ja nende kollektiivsed õigused on asendamatud eksistentsi, heaolu ja arengu tagamiseks⁴⁴.

ÜRO deklaratsiooni artikkel 14 sätestab, et põliselanikel on õigus rajada ja valitseda oma haridussüsteemi ja institutsioone, mis võivad olla nende emakeeles ja korraldatud vastavalt nende kultuurile omaste õppemeetodite ja õppimisviisiga⁴⁵. Valitsus on kohustatud tagama koostöös põliselanikega igale lapsele ligipääsu haridusele nende traditsioonilises keeles (sh nendele, kes elavad kogukondadest väljapool)⁴⁶. Riikidel lasub kohustus teha koostööd põliselanikega või nende vabalt valitud esindajatega enne, kui nende elu puudutavates seadustes või haldusmeetmetes muudatusi tehakse⁴⁷ ning maade tagastamise küsimuses tohib rahalist kompensatsiooni või alternatiivseid maa-alasid pakkuda üksnes siis, kui põliselanikud on ilma sundimiseta sellega nõus olnud ning kompensatsioon on võrdne kvaliteedilt, suuruselt ja õiguslikku staatust silmas pidades⁴⁸. Erilist tähelepanu tuleb pöörata põliselanike maa-aladel paiknevate mineraalide, vee või teiste ressursside kasutamisele, kuna esmajoones kuuluvad need maad antud rahvastele ja igasugune kahju (looduskeskkonda kahjustav, majanduslik, sotsiaalne, kultuuriline või spirituaalne) tuleb hüvitada⁴⁹ või projektist loobuda, kui põliselanikud nii soovivad.

ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsioon võeti vastu 13. septembril 2007. aastal pärast pikaajalist arutelu ja erinevate riikide ning põliselanikele seisukohtade ära kuulamist. Vastuvõtmise poolt oli 143 riiki, vastu oli neli (Austraalia, Kanada, Uus-Meremaa ja Ameerika Ühendriigid) ja erapooletuid 11⁵⁰. Antud bakalaureusetöös keskendun nendele riikidele, kes seisid deklaratsioonile vastu (v.a USA) ja püüan leida põhjuseid, miks see nii oli ja millisena nähakse põlisrahvaste olukorda seal praegu. Kuna Ameerika Ühendriikide poliitikat peetakse mittesoosivaks⁵¹, siis jätan antud riigi võrdlusest välja ja keskendun Austraaliale, Kanadale ning Uus-Meremaale, kus tundub põlisrahvaste olukord mõnevõrra erinev olevat.

⁴⁴ Annex, UNDRIP

⁴⁵ Art. 14, UNDRIP

⁴⁶ Art. 14, UNDRIP

⁴⁷ Art. 19, UNDRIP

⁴⁸ Art. 28, UNDRIP

⁴⁹ Art. 32, UNDRIP

⁵⁰ Declaration on the rights of indigenous peoples, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/Declaration.aspx>, 09.05.2015)

⁵¹ Lightfoot (2010), lk 90

Tabel 2. ILO konventsiooni ratifitseerimine ja ÜRO deklaratsiooni vastu võtmine:

| Lepe/konventsioon | Austraalia | Uus-Meremaa | Kanada |
|--|------------|-------------|------------|
| ILO 107 (1957) | EI | EI | EI |
| ILO 169 (1989) | EI | EI | EI |
| ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsioon (2007) | JAH (2009) | JAH (2010) | JAH (2010) |

Allikas: UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Indigenous Foundations

Austraalia, Uus-Meremaa ja Kanada muutsid 2009.-2010. aastatel oma esialgset positsiooni ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsiooni suhtes (vt Tabel 2)⁵². Kui 2007. aastal olid nad koos Ameerika Ühendriikidega ainukesed neli riiki, mis sellisel kujul deklaratsiooni ei toetanud, siis hiljem olid nad siseriikliku ja rahvusvahelise surve tõttu sunnitud meelt muutma. Peamiste põhjustena deklaratsiooni vastuvõtmisest hoidumiseks nimetati maa- ja enesemääramise õigustega seonduvaid probleeme, kuid arusaamad erinesid kohati ka ka „pehmemate“ väärtuste diskussioonis (nt keeleküsimumused)⁵³. Antud selgitused sobivad kokku eeldusega, et riigid on valmis aktiivsemalt lahendama pigem sotsiaalmajanduslikke probleeme, kui andma põliselanikele tagasi nendelt võetud maa-alasid ja võimaldama neile suuremat autonoomsust oma kogukondade elu korraldamisel (isevalitsemine).

Olulisemad rahvusvahelised normid, mida mõlemad rahvusvahelised dokumendid ehk ILO konventsioon 169 ja ÜRO deklaratsiooni sisaldavad on põliselanike kaasamine, nende elukorraldust otseselt puudutavates küsimustes konsultatsioonide pidamine enne otsuste tegemist, traditsiooniliste maade tagastamine ja vajalikele ressurssidele ligipääsu võimaldamine, aktiivne riigipoolne toetamine sotsiaalmajanduslike lõhede vähendamisel, igakülgne diskrimineerimise vältimine ning isevalitsemise võimaldamine (oma prioriteetide määramine ja poliitikate rakendamises/hindamises osalemine). Järgnevas peatükis rakendan kvalitatiivset sisuanalüüsi ÜRO eriraporteerija aruannetest ilmnevate probleemide tuvastamiseks ja selgitan, riikide praktika suhestub nimetatud rahvusvaheliste normidega.

⁵² UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Indigenous Foundations (<http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/global-indigenous-issues/un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>, 11.05.2015)

⁵³ Lightfoot (2010), lk 86

3. NORMIDE TÄITMINE ÜRO ERIRAPORTEERIJA ARUANNETE PÕHJAL

Uurimisküsimusele vastamiseks valisin ÜRO eriraporteerija aruanded, kuna eeltöö nende raportite koostamiseks toimub üsna sarnaselt – varem kogutud infot toetatakse visiidiga sihtriiki, kus kohtutakse erinevate osapooltega. Lisaks sellele toetab analüüsitavate dokumentide valikut asjaolu, et enamasti toimub siseriikliku olukorra hindamine mõne kohaliku organisatsiooni või uurija silme läbi, kuid ÜRO eriraporteerija tutvub väga paljude riikide praktikatega ning esitab oma raportid suurel määral samade kriteeriumite järgi. See annab parema aluse võrdlemiseks. Probleemina näen seda, et esimene raport ja jätkuraport on tehtud erinevate inimeste poolt, kuna ühe ametiaeg vahepeal lõppes. Seetõttu võib lähenemine raporti koostamisele mõnevõrra erineda (nt Uus-Meremaa teine raport pühendab oluliselt rohkem ruumi maade tagastamise küsimusele). Kuigi nende raportite võrdlemisel on omad ohud, siis eriraporteerijad on omal alal suure kogemustepagasiga ning sõltumatud institutsioonid, kelle tööd peetakse usaldusväärseks.

Dokumentide kvalitatiivse sisuanalüüsi käigus jälgin peamiselt viitamist oma töös vajalikele märksõnadele, milleks on konsulteerimine, kaasamine, osalemine, esindatus, kultuuriliselt sobilikud lahendused, maanõuded, kompenseerimine, sotsiaalmajanduslik heaolu, ebavõrdsus, diskrimineerimine, ebaproportsionaalsus, enesemääramine ja isevalitsemine. Samas ei lisa ma töösse spetsiifilisi nõudmisi või soovitusi, vaid keskendun pigem üldisele ning seal kus võimalik kategoriseerin soovitused. Kuna enamasti on rahvusvahelised normid seotud ehk neid ei saa käsitleda täielikult üksteisest lahus seisvatena, siis jaotan probleemid vastavalt sellele, mida peetakse peamiseks põhjuseks (nt laste koolist välja langemine võib olla seotud vaesusega, kuid põliselanikud ise näevad probleemi kultuuriliselt sobimatus haridussüsteemis). Rahvusvaheliste normide tuvastamisel ILO konventsioonist ja ÜRO deklaratsioonist lähenesin ma induktiivselt ehk ilma kodeerimiskeemita (vt eelmine peatükk), kuid rahvusvaheliste normide olulisust riikidele vaatlen deduktiivselt, otsides eelpool mainitud märksõnadega seonduvat infot eriraporteerija aruannetest. Induktiivse lähenemise teel tuvastatud koodid on kaasamine, maade tagastamine/kompensatsioon, sotsiaalmajanduslik heaolu, diskrimineerimine ja isevalitsemine.

ÜRO eriraporteerija on alates 1998. aastast külastanud erinevaid riike ja uurinud kõigi osapoolte juuresolekul edusamme mitmetes eri valdkondades. Kõnealustes riikides on põliselanike olukorda käidud hindamas Austraalias ühe korra (2009. aastal), Kanadas kaks korda (2004. ja 2013. aastal) ja Uus-Meremaal samuti kaks korda (2005. ja 2010. aastal)⁵⁴. Põliselanike olukorda on hinnatud ka mitmete teiste valdkondade uurimise käigus, kuid antud töös juhindun just nendest raportitest, mis keskendusid spetsiaalselt põliselanike olukorra hindamisele. Eriraporteerija kohtub visiitide ajal põliselanike, mittetulundusühingute ja valitsuste esindajatega, kogub vajalikku infot ning esitab oma järeldused ja soovitused raporti vormis. Järgnevalt viitan peamistele probleemidele, millele eriraporteerija raportites tähelepanu pööras ja võrdlen esmases raportis esitatud soovituste täitmist järelraporti põhjal.

3.1 Kanada

Eriraporteerija Rodolfo Stavenhageni ametlik visiit Kanadasse leidis aset 2004. aastal, mil ta kohtus föderaal-, provintsi- ja regionaalsete ametnikega, põliselanike organisatsioonide esindajatega, akadeemikutega ja põliselanike endiga. Kohtumiste käigus kogus ta informatsiooni, mille põhjal koostas aruande „Kanada missioon“, hinnates Esimeste rahvaste, mestiitside ja inuitide olukorra vastavust Inimõiguste Komisjoni resolutsioonile 2004/62. Raport koosneb viiest osast, milles eriraporteerija käsitleb muuhulgas probleemseid valdkondi Kanada põliselanike olukorda silmas pidades, teeb kokkuvõtte ja lõpuks lisab omapoolsed soovitused.⁵⁵

Teine visiit, mida nimetatakse ka jätkuvisiidiks toimus 2013. aastal, mil eriraporteerija James Anaya kogus erinevatelt allikatelt informatsiooni muudetud seaduste ja praktikate kohta ning tegi järeldusi 2004. aastal antud soovituste täitmise kohta. Jätkuanalüüs avaldati 2014. aasta suvel ning selles kiideti Kanada hästi arenenud õigussüsteemi ja edumeelseid poliitilisi initsiatiive, kuid viidati endiselt vajadusele luua kooskõlastatud meetmed põliselanikke kaasavama partnerluse loomiseks ja diskrimineerimise vähendamiseks. Lisaks osutati tähelepanu asjaolule, et antud rahvaste ja teiste kanadalaste vahel valitseb endiselt heaolu lõhe, mis ei ole kooskõlas õigussüsteemi

⁵⁴ Country and other visits by Special Procedures Mandate Holders since 1998, Office of the High Commissioner on Human Rights, United Nations

(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/countryvisitsa-e.aspx>, 02.05.2015)

⁵⁵ Stavenhagen, R. (2004) Mission to Canada, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Commission on Human Rights, UN Doc E/CN.4/2005/88/Add.3

(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/100/26/PDF/G0510026.pdf>, 16.03.2015), lk 2-4

arengutega.⁵⁶ Ma esitan tabelina (vt Tabel 3) rahvusvaheliste normidega seonduvad soovitused ja selgitan, milliste rahvusvaheliste normide täitmisele Kanada põhiliselt tähelepanu pöörab ning kui edukad on Kanada poliitikad.

Tabel 3. Soovitused ja nende täitmine Kanada raportite põhjal:

| Norm | Soovitus | Täitmine |
|---|---|--|
| Kaasamine | Kaasata põliselanikke uute arenguprogrammide ja projektide kujundamisel ja rakendamisel, kusjuures põliselanike vajaduste/huvidega arvestatakse igas etapis ⁵⁷ . | Kaasamine ei ole alati tagatud, kuna paljude projektidega alustatakse hoolimata sellest, et konsulteerimine ei olnud piisav (põliselanike huvisid ei arvestata piisavalt) ⁵⁸ . |
| Maade tagastamine ja kompensatsioon | Välja arendada ühtne seadusandlus ja efektiivsed meetmed suurendamiseks põlisrahvaste maa- ja ressursibaasi ⁵⁹ . | Sõlmitud lepete arv on kasvanud ning eraldatud on rahalisi lisavahendeid, kuid paljude kogukondade saatus on veel ebakindel. |
| Riigipoolne aktiivsus sotsiaal-majanduslike lõhede vähendamisel | Vähendada inimarengu indeksi erisusi (seoses tervishoiu, eluasemete kvaliteedi, hariduse, hoolekande ja sotsiaalteenustega) ⁶⁰ . | Haridusse, tervishoidu ning eluasemetesse on viimastel aastatel palju investeeritud, kuid suures osas ei ole erisusi suudetud vähendada. |
| Mitte-diskrimineerimine | Vähendada põliselanike üleesindatust kinnipidamisasutustes ja liigset vägivalda naiste ning laste vastu (eriti linnades) ⁶¹ . | Ülemäärast esindatust ei ole vähendatud, kuigi probleemide lahendamiseks on pakutud välja mitmeid kultuuriliselt sobilikke lahendusi ⁶² . Samuti on endiselt liigselt eristamist seoses staatusega. |
| Isevalitsemisõigus | Analüüsida koostöös ekspertide ja põliselanikega seniste isevalitsemisõigust andnud lepete edusamme ja probleemseid kohti ⁶³ . | Valitsus kinnitab, et isevalitsemise tagamine on oluline, kuid paljudel juhtudel piiratakse reaalset otsustusvabadust liigse aruandluskohustusega ⁶⁴ . |

⁵⁶ Anaya, J. (2014) The situation of indigenous peoples in Canada, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Human Rights Council, UN Doc A/HRC/27/52/Add.2 (<http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2014-report-canada-a-hrc-27-52-add-2-en.pdf>, 02.03.2015), lk 1-3

⁵⁷ Stavenhagen (2004), lk 24

⁵⁸ Anaya (2014), lk 18

⁵⁹ Stavenhagen (2004), lk 24

⁶⁰ Ibid., lk 23

⁶¹ Ibid., lk 23-24

⁶² Anaya (2014), lk 10-11

⁶³ Stavenhagen (2004), lk 23

⁶⁴ Anaya (2014), lk 12

Kanada esimeses raportis on kõigi olulisemate rahvusvaheliste normide täitmist üsna põhjalikult analüüsitud, kusjuures iga normi jaoks on eraldatud vastav peatükk. Kuigi arvuliselt on kõige enam antud soovitusi parandada sotsiaalmajanduslikku olukorda, siis jäävad silma ka viited ILO konventsioonile 169, mis soovitatakse koheselt ratifitseerida. Lisaks sellele eeldab eriraporteerija Rodolfo Stavenhagen, et Kanada panustab regulaarselt põliselanike küsimustega tegelevasse rahvusvahelisse fondi ja näitab veelgi suuremat initsiatiivi ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsiooni välja töötamisel, kuna seda nõuavad mitmed organisatsioonid nii Kanadas kui ka mujal maailmas⁶⁵.

Esimene raport viitab 2003. aasta Inimarengu indeksile, milles Kanada hoiab kõrget kaheksandat kohta, kuid võttes arvesse ainult registreeritud indiaanlasi paigutuks Kanada pärismaalaste küsimustega tegelevate siseriiklike organisatsioonide sõnul märksa madalamale 48. positsioonile.⁶⁶ 2014. aasta ÜRO eriraporteerija järeldaruandest selgub, et vaheperioodil tehtud muudatused ja reformid ei ole andnud piisavat mõju ja puudub muutus staatusega pärismaalaste ja ülejäänud kanadalaste inimarengu indeksi erisuse juures. Võiks eeldada, et põliselanike kogukonnad vajaksid riigilt suuremat toetust, kuna sageli elatakse tihedalt asustatud piirkondadest kaugemal ja vajadused on spetsiifilisemad, kuid sotsiaalhoolekandekulutused pärismaalastele ei ole siiski suuremad kui ülejäänud kanadalastele.⁶⁷ Kuna inimarengu indeks pole tõusnud ja kulutused antud probleemi lahendamiseks pole piisavad, siis tekib kahtlus, kas Kanada poliitika on sotsiaalse ja majandusliku heaolu tagamiseks piisavalt efektiivsed, et riik suudaks tagada ILO konventsiooni 169 kohustuse elimineerida sotsiaalmajanduslikud lõhed põliselanike ja ülejäänud elanikkonna vahel.

Isevalitsemise õiguse tagamiseks on Kanada Kõrgem Kohus võtnud viimastel aastatel vastu palju märkimisväärsed otsused, mille järgi kogukondadel on õigus neid puudutavates küsimustes ise lahendusi leida, kuid on ka väidetud, et põliselanikud peavad tihti pöörduma tagasi kohtusse, sest neile antud isevalitsemisõigust ei rakendata piisavalt. Kokku on Kõrgem kohus viimase 30 aasta jooksul jõustanud üle 40 kohtuotsuse, mis annab kogukondadele lootust, et läbirääkimised võivad lõppeda isevalitsemisõiguse saamisega ning hetkel räägitakse läbi 437 põliselanike kogukonnaga

⁶⁵ Stavenhagen (2004), lk 23; 25

⁶⁶ Stavenhagen (2004), lk 10

⁶⁷ Anaya (2014), lk 1-3

72 leppe üle, kuid ka jõustunud lepped nõuavad endiselt ressursse, kuna need võisid olla sõlmitud ilma rakendusplaanita.⁶⁸

Järeleporti kohaselt on alates 1973. aastast jõustunud ja rakendunud 24 kõikehõlmavat maa nõude lepet, mis katab üle 40% Kanada territooriumist. Provintsis tasemel on edukam Briti Kolumbia, mis on järeleporti esitamise ajaks lahendanud olemasolevad nõuded maa ja ressursside suhtes ja üleriiklikult Spetsiifiliste nõuete tribunali, mis aitab mõjusalt kaasa indiaanlaste isevalitsemiseks määratud maa-alade laienemisele ja vastab sellele, mis eriraporteerija 2004. aasta raportiga soovitas. Sellegipoolest on selge, et lepete sõlmimine on väga pikk protsess, mis nõuab suuri ressursse ja valitsus eeldab tihti peale, et parim lahendus on pigem rahaline kompensatsioon kui maade tagastamine. Otsused on lõplikud ja täiemahulised ning võtavad põliselanikelt võimaluse edaspidi oma õiguste laiendamiseks tagasi kohtusse pöörduda. Pärast eriraporteerija esimest visiiti on valitsus eraldanud märkimisväärsed rahalisi vahendeid ja sätestanud ajalisi piiranguid, et lepete menetlemine jõuaks võimalikult kiiresti lõpule, kuid see puudutab pigem indiaanlaste nõudeid ja jätab mestiitsid ilma kooskõlastatud protsessist neile tehtud kahju kompenseerimisest.⁶⁹ Protsesside aeglus, kompensatsiooni eelistamine ja ühtse süsteemi puudumine takistab põliselanikel rahvusvaheliselt tunnustatud õiguste saavutamist, kuna paljud kogukonnad peavad pikki aastaid kohtus käima ning see ei garanteeri neile alati traditsiooniliste maade tagastamist või isevalitsemist.

Riiklikul tasemel jaotuvad põliselanikud erinevatesse kategooriatesse – Esimesed rahvad on staatusega ja staatuseeta indiaanlased, kellest esimestel on lisavõimalused, kui nad elavad reservides. Teiseks grupiks nimetatakse mestiitse ja kolmandaks inuitte, kellest mõlemad on küll tunnustatud kui põliselanike grupid, kuid ei oma sarnaseid õigusi ja võimalusi nagu reservides elavad staatusega indiaanlased. Seetõttu on neil ka keerulisem oma maade tagastamise ja eriõigustega seonduvaid läbirääkimisi pidada. Halvimas seisus on ülejäänud põliselanikud - tunnustamata mestiitsid ja inutid ning indiaanlased, kes pole ei staatusega ega staatuseeta Esimesed rahvad. Viimati nimetatud grupi hulka kuuluvad näiteks linnades elavad põliselanikud, kelle kaitseks olemasolev seadusandlus ei laiene, kuid kes identifitseerivad ennast siiski põliselanikena.⁷⁰ Sellist lahterdamist staatusega ja staatuseeta põlisrahvasteks ning sellest sõltuvaid toetusi võib pidada ILO konventsiooni ja ÜRO deklaratsiooniga vastuolus olevaks, kuna

⁶⁸ Stavenhagen (2004), lk 8-9

⁶⁹ Anaya (2014), lk 17-18

⁷⁰ Stavenhagen (2004), lk 9

rahvusvahelised lepped seisavad vastu igasugusele diskrimineerimisele (nii võrreldes ülejäänud rahvastikuga kui ka põliselanike vahel). Järelelõpetuse kohaselt tekitab erinevat klassi indiaanlaste kodakondsuse olemasolu põliselanike hulgas endiselt eravõrdsust. Indiaani akti järgi on kogukondadel õigus sätestada oma liikmeskonna reeglid, kuid tihti viib sellise õiguse rakendamine erihüvede kaotamiseni.⁷¹ Indiaani kodakondsuse erisused pole kooskõlas rahvusvaheliste põhimõtetega, mis annavad põlisrahvastele vaba enesemääramisõiguse.

Pärismaalaste inimõiguste olukorra selgitamisel arvestatakse tihti kriminaalõigussüsteemi näitajaid. Kanada Riigikohus saatis ÜRO eriraporteerijale aruande, mille kohaselt iseloomustab riiki kohati süsteemne põliselanike diskrimineerimine. 2004. aasta raportis viidatakse lugematult arvule uuringutele, mis märgivad ära põliselanike kogukondade suurema kuritegevusnäitaja. Pärismaalasi arreteeritakse kaks korda rohkem kui ülejäänud kanadalasi ja vangistusega lõpevad menetlused 4 korda sagedamini kui riiklik keskmine. Kuigi põliselanikud moodustavad vaid 4,4% riigi rahvastikust on vanglates antud rahvaste esindajaid 17%.⁷²

Kanada valitsus on algatanud mitmeid programme, mille eesmärk on vähendada põliselanike arvu vanglates, kaasata põliselanike esindajaid otsuste tegemisel ja suurendada kultuuriliste erinevuste mõistmist ja rolli õigussüsteemis,⁷³ kuid hoolimata sellest on 2014. aasta järelelõpetuse hinnangul vangistatud põliselanike arv isegi kasvanud. Üksnes 4% esindatuse juures kogupopulatsioonist on nende osakaal vangistusasutuses 25%. Valitsuse initsiatiiv on lootustandev, kuid eriraporteerija jäi kahtlevale seisukohale, kas Kanada valitsus on vastupidiselt ootustele kehtestanud seadusi, mis hoopis piiravad nimetatud programmide potentsiaali põliselanikest vangide osakaalu vähendamisel.⁷⁴ Liiga sagedane diskrimineerimine ja rassistlikud ilmingud rikuvad põliselanike inimõigusi Kanadas⁷⁵.

Üldjoontes on Kanada püüdnud lahendada probleeme seoses iga rahvusvahelise normiga, kuid kuna reaalse isevalitsemisõiguse andmine ja kaasamine on problemaatilised, siis võib öelda, et hoolimata kõikehõlmavate lepingute arvu kasvule ei oma põliselanikud piisavalt suurt autonoomiat oma elu korraldamisel. Neid piirab kõige

⁷¹ Anaya (2014), lk 14-15

⁷² Stavenhagen (2004), lk 14

⁷³ Ibid., lk 15-16

⁷⁴ Anaya (2014), lk 10

⁷⁵ Stavenhagen (2004), lk 2-3

enam riigipoolne rahaliste vahendite kasutamise kontroll ning ebapiisav kaasamine olukordades, kus nende huvid ja riigi või ettevõtete majanduslikud huvid lähevad vastuollu. Diskrimineerimise vähendamiseks on samuti eraldatud ulatuslikke ressursse ning katsetatud erinevate kultuuriliselt sobilikumate lahendustega, kuid reaalseid tulemusi pole see toonud. Sama kehtib ka sotsiaalmajanduslike näitajate erisuste vähendamisel, kuna lõhed põliselanike ja ülejäänud kanadalaste vahel ei ole piisaval määral vähenenud.

3.2 Uus-Meremaa

Esimene ÜRO eriraportööri visiit Uus-Meremaale toimus 2005. aastal, mil Rodolfo Stavenhagen kohtus valitsuse, maooride ja erinevate põliselanike õigusi kaitsvate organisatsioonide esindajatega. Tulemuseks oli 2006. aasta raport „Uus-Meremaa missioon“, mis oli kokkuvõtte peamistest probleemidest, millega sealsed põliselanikud (ehk Uus-Meremaa maoorid) kokku puutuvad. Olulisemad neist on poliitiline esindatus kohalikul tasemel, maaõiguse ja –lahendite arengud, justiitsüsteemist tulenevad probleemid, keele-, kultuuri- ja haridusküsimused ning üldine ebavõrdsuse vähendamine. Raporti kokkuvõttes esitab Stavenhagen soovitusel valitsusele ja Uus-Meremaa kodanikuühiskonnale. Visiidi jooksul kohtus eriraportööri kõigi olulisemate valitsuse liikmetega, mis näitab, et ebavõrdsuse vähendamine maooride ja ülejäänud kodanike vahel ning ajaloolise kahju hüvitamine on üks valitsuse prioriteetidest⁷⁶.

Järelvisiit toimus 2010. aastal tollase eriraportööri James Anaya poolt ning keskendus peamiselt ajalooliste ja moodsate lepete nõuete lahendamisele Waitangi tribunali, valitsuse ja põliselanike koostöös. Eriraportööri tunnustas Uus-Meremaad, sest valitsuse tegevuse tulemusel on maooride olukord riigis nähtavalt paranenud. Muuhulgas tunnustas ta valitsust ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsiooni vastu võtmise eest, seniste kohati vastuoluliste seaduste muudatuste rakendamise ja pingutuste eest kindlustamaks maooride õigused konstitutsiooniliselt. Suurimate probleemidena toob James Anaya välja maooride vähese esindatuse kohalikul tasandil, Waitangi tribunali saatuse pärast lepete lahendamist ning sotsiaalmajandusliku lõhe, mis eksisteerib endiselt maooride ja teiste uus-meremaalaste vahel. Järelraportis seatakse prioriteediks seni esitatud nõuete lahendamine, millele on lisatud kindel lõpptähtaeg

⁷⁶ Stavenhagen, R. (2006) Mission to New Zealand, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Commission on Human Rights, UN Doc E/CN.4/2006/78/Add.3
(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/118/36/PDF/G0611836.pdf>, 20.03.2015), lk 2-4

heas usus, et ainult ajalooliste nõuete lahendamise kaudu on võimalik partneritena edasi liikuda.⁷⁷ Raportite spetsiifiliste soovitude tõttu võib väita, et Uus-Meremaa praktika on kõige enam kooskõlas eelnimetatud rahvusvaheliste lepetega (vt Tabel 4).

Tabel 4. Soovitused ja nende täitmine Uus-Meremaa raportite põhjal:

| Norm | Soovitus | Täitmine |
|---|---|---|
| Kaasamine | Suurema kaasamise võimaldamise vajadusele konkreetselt ei viidata. | Jätkuraporti tekstis kaasava praktika näited hoolimata soovitude puudumisest. |
| Maade tagastamine kompensatsioon | Waitangi tribunali pädevuse laiendamine ja rahaliste vahendite suurendamine ⁷⁸ . | Rahastust on suurendatud ning valitsus on otsustanud 2014. aastaks kõik ajaloolised nõuded lahendada. |
| Riigipoolne aktiivsus sotsiaal-majanduslike lõhede vähendamisel | Jätkata kultuuriliselt sobilike sotsiaalsete teenuse pakkumist põliselanikele (eriti tervishoius, hariduses ja seoses eluasemetega) ning toetuda selles vallas eelkõige uuringutele ⁷⁹ . | Algatatud mitmeid sobilikke programme, kuid tekitatud ajalooline kahju ei ole veel ületatud ning maooride ja ülejäänud elanikkonna vahel on erisused (eriti tervislikes näitajates). Haridussüsteem heal tasemel ning rahastatud. |
| Mitte-diskrimineerimine | Diskrimineerimise vähendamiseks esitatakse soovitus kodanikuühiskonnale mitte valitsusele. | Soovitus puudus ning ülemäärane esindatus vanglates endiselt suur. |
| Isevalitsemisõigus | Õiguste garanteerimiseks tuleks maooride olulisust Uus-Meremaal tunnustada konstitutsiooniliselt ning isevalitsemist suurendada kohalike ja regionaalsete nõukogude abil ⁸⁰ . | Konstitutsiooni ei ole ning maooride õiguste kaitse sõltub endiselt liiga suurel määral poliitilisest tahtest. |

Peamise probleemina näevad eriraporteerijad Uus-Meremaa konstitutsiooni puudumist. See jätab maooride õigused liigselt sõltuvaks poliitilisest tahtest, mis pole siiski seni suuremaid probleeme tekitanud, kuna Waitangi leppes sätestatud printsiibid on üheks Uus-Meremaa õigusloome alustalaks, kuid oleks põliselanike õiguste tagamisel

⁷⁷ Anaya, J. (2011) The situation of Maori people in New Zealand, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Human Rights Council, UN Doc A/HRC/18/35/Add.4 (http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2011-report-newzealand-a-hrc-18-35-add4_en.pdf, 02.02.2015), lk 1-4

⁷⁸ Stavenhagen (2006), lk 20

⁷⁹ Ibid., lk 21-22

⁸⁰ Ibid., lk 20

positiivseks sammuks⁸¹. Sarnaselt Kanadale soovitab eriraporteerija ka Uus-Meremaal jätkata ÜRO deklaratsiooni välja töötamisse panustamist ja ILO konventsioon 169 ratifitseerida, kusjuures deklaratsiooni puhul rõhutatakse eriti isevalitsemisõiguse toetamist rahvusvahelise normina⁸².

Sarnaselt Austraalia ja Kanadaga on Uus-Meremaa sotsiaalsed näitajad ja inimarengu indeks väga kõrged, kuid antud riigis ei ilmne nii suurt erisust põliselanike ja ülejäänud rahvastiku vahel. Põliselanike majapidamise sissetulekud olid juba 1998. aastal 72% riiklikust keskmisest, tööl käivate maooride sissetulekud kasvasid 1998-2003. aasta vahelisel perioodil 8% ning töötus vähenes 18,6% pealt 8,75%-le⁸³. Seetõttu võib öelda, et maoorid on väga hästi kohanenud ning panustavad riiklikku majanduskasvu olulisel määral. Üldjoones võib öelda, et erinevad lepped valitsuse ja põliselanike vahel ning ajalooliste kaebuste lahendamine on silmnähtavalt aidanud kaasa maooride kogukondade majandusliku heaolu saavutamisele ning Uus-Meremaad peetakse lahendatud lepete poolest üheks maailma parima praktikaga riigiks, kuna mõju on näha ka sotsiaalmajanduslike erisuste vähendamisel.

2006. aasta raportist selgub, et maooride oodatav eluiga on peaaegu 10 aastat lühem kui ülejäänud elanikkonnal, sh määravaks on tihti suurem tõenäosus erinevate raskete haiguste välja kujunemiseks. Uus-Meremaa valitsus on vastu võtnud otsuse võimaldada põlisrahvastele kultuuriliselt sobilik tervishoiusüsteem ja selleks on loodud 240 tervishoiuteenuse pakkujat üle riigi, mida kasutavad nii maoorid kui ka ülejäänud elanikkond⁸⁴. Jätkuraporti kohaselt on maooride tervislikud näitajad võrreldes ülejäänud elanikkonnaga endiselt kehvemad, kuigi valitsus algatas pärast esimest raportit mitmeid tervishoidu puudutavaid programme ja töötas välja strateegiaid⁸⁵. Tervishoius on rahvusvaheliste lepete järgi oluline võimaldada põlisrahvastele teenused, mis on kultuuriliselt sobilikumad ja tõhusamad ning seetõttu võib öelda, et teataval määral on Uus-Meremaa sellega arvestanud. Kahjuks pole suuri muudatusi seni ilmnenu, kuid tuleb arvestada asjaoluga, et tervishoiureformi tulemused ilmnevad tavapäraselt alles pika aja pärast.

⁸¹ Stavenhagen (2006), lk 20

⁸² Ibid., lk 22

⁸³ Ibid., lk 17

⁸⁴ Ibid., lk 18

⁸⁵ Anaya (2011), lk 18

Suhteid valitsuse ja maooride vahel reguleerib peamiselt Uus-Meremaa koloniseerimisel sõlmitud Waitangi leping (1840), mis koostati kahes keeles. Kui inglisekeelses versioonis omandas Briti kroon suveräänsuse kogu territooriumil, siis maoori keeles on kasutatud väljendeid, mis lasevad uskuda, et loovutatud oli üksnes õigus valitseda. Sellegipoolest kaotasid maoorid koloniseerimisel käigus enamuse oma traditsioonilistest maa-aladest⁸⁶ ning nende populatsioon vähenes erinevate assimileerimispoliitikate tulemusel märgatavalt (viimastel andmetel moodustavad maoorid siiski 15% kogu elanikkonnast, kusjuures enamik neist elab linnades).⁸⁷ Waitangi leping annab maooridele võõrandamatu õiguse oma maa-aladele, kinnistutele, metsadele, kalapüügikohtadele ja teistele valdustele, mida nad omavad kollektiivselt või individuaalselt. Seetõttu nimetatakse põliselanikelt maade ja ressursside ära võtmist Waitangi leppe rikkumiseks.⁸⁸

Kuigi lepingu printsiibid on Uus-Meremaal laialt levinud, siis tekitab probleeme konstitutsiooni puudumine, mis jõustaks neid sätteid kogu seadusandluses ühtselt. Hetkel on iga printsiibi formaliseerimiseks vajalik see eraldi siseriikliku seadusena vormistada. Eriraporteerija sõnul ei ole selline õiguslik kaitse piisav, kuna parlamendi enamik võib igal hetkel ühe või teise seaduse kehtetuks tunnistada. Seetõttu usutakse, et maooride õigused on ebaproportsionaalselt palju mõjutatud võimuloleva partei nägemusest⁸⁹.

Waitangi lepingu baasil on loodud Waitangi tribunal, mille peamiseks eesmärgiks on avaldada raporteid maooride nõuete baasil ning anda soovitusi valitsusele, kuidas lahendada ajaloolised lepperikkumised ja milline kompensatsioon on proportsionaalne. 1993. aasta Te Ture Whenua Maori aktiga on maooridel õigus maad omada ka kollektiivselt ning selle seaduse põhjal on hetkel ühisomandis umbes 1,3 miljonit hektarit (Uus-Meremaa kogupindala on 27 miljonit hektarit)⁹⁰. Kollektiivse maaõiguse andmine on kooskõlas ÜRO deklaratsioonide ja ILO konventsiooniga ning sellest tulenevalt ei ole riigi praktika ja rahvusvahelised põlisrahvaste normid vastuolus.

Esialgne raport viitab, et Waitangi tribunal on 30 aasta jooksul registreerinud 1236 nõuet, millest lahenduse on saanud 49 ja osaliselt on lahendatud 35. Valitsus oli esialgse raporti ajal veendunud, et esitatud ajaloolised nõuded on võimalik lahendada 2020.

⁸⁶ Stavenhagen (2006), lk 2; 5

⁸⁷ Anaya (2011), lk 17

⁸⁸ Stavenhagen (2006), lk 5

⁸⁹ Anaya (2011), lk 6

⁹⁰ Stavenhagen (2006), lk 5-6

aastaks, kuigi 2005. aastal kuulus maooride omandisse vaid 6% riigi territooriumist ja 94% oli erinevate lepperikkumistega minevikus ära võetud. Maooride esindajad selgitasid eriraporteerijale, et tavaliselt saadakse kompensatsioonina kõigest 1% maa turuväärtusest ning otsused ei kuulu edasikaebamisele. Seetõttu oleks põliselanike seisukohast väga tervitatav, kui tribunali soovitusel muudetakse valitsusele siduvaks ning kompensatsioon oleks võrdväärsem maa tegeliku väärtusega.⁹¹

Jätkuraporti koostamise ajaks on Uus-Meremaa seadnud veelgi ambitsioonikamaid eesmärgi ning toonud ajaloaliste lepete lahendamise viimase tähtaja 2020. aastalt 2014. aastale. Seetõttu määrati ka kaebuste esitamisele viimane tähtaeg (2008), mis tõi kaasa järsult suurenenud nõuete arvu. Kiirustamine on teinud põlisrahvad murelikuks, sest nad pole kindlad, kas neid piisavalt kaasatakse ja kas kompensatsioon saab olema võrdväärne tegeliku kaotusega. Probleeme põhjustab ka tribunali alarahastamine, mis pikendab protsessi liigselt, kuid valitsus kinnitas eriraporteerijale, et nad on suurendanud rahalisi vahendeid võrreldes 2007. aastaga 25% ja võtavad oma eesmärgi täitmist väga tõsiselt. Nõuete lahendamiseks on eraldatud üle ühe miljardi Uus-Meremaa dollari, kusjuures sellest rahastatakse nii kompensatsioone kui aidatakse põliselanikel võimalikult suurel määral kaasatud olla.⁹² Rahaliste vahendite eraldamine kaasamise tagamiseks näitab Uus-Meremaa vastavust rahvusvaheliste nõuetega.

Kuigi eriraporteerija soovitusel diskrimineerimisele tähelepanu ei pööra, siis on 2006. aasta raporti kohaselt maooridel kolm korda tõenäolisem olla vahistatud seaduserikkumise tulemusena, sh neli korda rohkem vägivaldsete kuritegude tõttu. Põliselanikud mõistetakse tõenäolisemalt kuritegude eest ka süüdi. Kuigi maoorid moodustavad Uus-Meremaa elanikkonnast ainult 13% (üle 14 aastased) on neid vahistatute hulgas 40%, süüdimõistetute hulgas 44% ja kinnipidamisasutustes 50%⁹³. Selline muster näitab jätkuvat diskrimineerimist põliselanike vastu, mis ei ole kooskõlas rahvusvaheliste lepetega ja lahenduse leidmine peaks seega olema üks valitsuse prioriteetidest.

Jätkuraportist selgub, et kahjuks ei ole ebavõrdse esindatuse probleem kinnipidamisasutustes lahendatud, kuigi teatavad arengud selles vallas on toimunud. 2010. aasta veebruari seisuga on 51% kinnipeetutest maoorid, kusjuures noorte

⁹¹ Ibid., lk 8-9

⁹² Anaya (2011), lk 8-10

⁹³ Stavenhagen (2006), lk 15

võrdluses on esindatus 50% ning naiste hulgas lausa 60%. Valitsus on probleemi lahendamiseks 2009. aastal algatanud Rehabilitaerimise ja reintegreerimise teenuse, mille eesmärk on vähendada vabanenud maooride tagasipöördumist kuritegeliku elu juurde, kasutades kultuuriliselt sobilikke lahendusi (sh teraapia ja kogukondadega sidemete taastamine juba enne vabastamistähtaega)⁹⁴. Uus-Meremaa lähenemine vangide rehabilitaerimisel on näide heast praktikast, mida toetavad rahvusvahelised lepped nagu ÜRO deklaratsioon ning ILO konventsioon – see näitab, et valitsus on mõistnud kogukondade rolli prioriteetsust maooride olukorra parandamisel.

Uus-Meremaa raport keskendub peamiselt maanõuete ja teiste leppeprotsesside lahendamisele, milleks on määratud väga konkreetne tähtaeg. See näitab, et eriraporteerija arvab, et valitsuse jaoks on antud küsimus hetkel olulisem kui teised rahvusvahelised normid. Raportis käsitletakse diskrimineerimise ja kaasamise probleeme üldjoontes väga lühidalt, kuid see võib ka tähendada, et suuri probleeme selles vallas ei ole. Käsitletud on kinnipidamisasutustes viibivate maooride liiga suur esindatus, kuid ometi ei ole sellega kaasnenud vastavat soovitusi olukorda parandada. Ka sotsiaalmajanduslike näitajate puhul soovitatakse *jätkata* senise praktikaga pakkudes põliselanikele kultuuriliselt sobivaid lahendusi, mis viitab asjaolule, et Uus-Meremaa on sellega juba alustanud ning üldjoontes ilmselt teistest riikidest edukam olnud. Olulise probleemina käsitletakse konstitutsiooni puudumist, mis ei võimalda maooridele võimalikult suurt seaduslikku kaitset.

3.3 Austraalia

ÜRO eriraporteerija James Anaya ametlik visiit Austraaliasse seoses põliselanike (jagunevad aborigeenideks ja Torrese väina saarte rahvasteks; edaspidi kokkuvõtvalt aborigeenid või põlisrahvad) olukorra hindamisega toimus 2009. aastal. Selle tulemusel andis ta välja raporti, milles tõi lühidalt välja suurimad probleemid ja andis Austraalia valitsusele aega enne lõpliku aruande koostamist oma järeldusi kommenteerida. Selle tulemusena sisaldas 2010. aastal välja antud raport Põhjaterriitoriumil 2007. aastal aborigeenide kogukondadele kehtestatud eriolukorra ja piirangute õiguspärasuse hinnangut. Põhjaterriitoriumi lastevastase vägivalla peatamiseks kehtestatud piiravad seadused (ingl. k. *Northern Territory Emergency Response* ehk NTER) olid ÜRO seisukohalt hoolimata oma vajalikkusest rassi tasemel diskrimineerivad ja liiga

⁹⁴ Anaya (2011), lk 18-19

ebaproportsionaalsed. Eelmine eriraporteerija pööras antud probleemile tähelepanu juba 2007. aastal saates Austraalia valitsusele teatise soovitades niipea kui võimalik seadus üle vaadata ja lõppraporti ajaks oli seda ka tehtud.⁹⁵ Antud peatükis kirjeldan aruandes toodud suurimaid probleeme, mille ees Austraalia põliselanikud seisavad ja toon näiteid, kuidas rakendatakse rahvusvahelistes lepingutes sätestatud artikleid.

James Anaya kohtus valitsuse ning aborigeenide kogukondade esindajatega (nii maa- kui linnapiirkondades) ja seotud organisatsioonidega. Kohtumiste ja infovahetuse tulemusena valmis 2010. aastal kokkuvõttev raport, milles eriraporteerija tunnustas Austraaliat initsiatiivi eest parandada aborigeenide olukorda. Eriti olulised on tema silmis valitsuse poolsed avaldused ja püüdlused tehtud kahjusid heastada, sh 2008. aastal esitatud „Rahvuslik vabandus“ (ingl. k. *National Apology*) ja 2010. aastal ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsiooni vastu võtmine. Lisaks sellele on tunnustust väärt programm *Closing the Gap*, mille eesmärk on valitsuse algatusel oluliselt vähendada sotsiaalmajanduslikku ebavõrdsust aastaks 2020. Sellegipoolest viitab raport jätkuvalt vajadusele suurendada koostööd kaasates aborigeene neid puudutavate otsuste tegemisel ja poliitikate läbiviimisel ning võtta eeskujuks edukad programmid, mis on seni põliselanike initsiatiivil loodud ja austavad nende kultuurilisi iseärasusi. See on eriti oluline, kuna valitsus peab kindlustama kõigi kogukondade elanike võrdsed õigused ja võimalused võrreldes ülejäänud rahvastikuga.⁹⁶

Austraalia raport sisaldab võrreldes Kanada ja Uus-Meremaaga kõige rohkem soovitusi (vt Tabel 5) – kui teiste riikide raportites on mõlemal juhul soovitusi koguseliselt 20, siis Austraalia aruanne esitab üle 30 soovitusi. Kuna Austraalia raport pärineb 2010. aastast, siis ei sisalda see soovitusi panustada rohkem ÜRO deklaratsiooni välja töötamisele. Selle asemel soovitatakse valitsusel arvestada sellega, et siseriiklik seadusandlus ja praktika peaksid sealsete rahvusvahelised normidega rohkem kooskõlas olema ning koostöös põlisrahvastega peaks võtma eesmärgiks ILO konventsiooni 169 ratifitseerimise⁹⁷.

⁹⁵ Anaya, J. (2010) Situation of indigenous peoples in Australia, Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Human Rights Council, UN Doc A/HRC/15/37/Add.4

(http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_australia_en.pdf, 06.04.2015), lk 1-2, 25-26

⁹⁶ Ibid., lk 1-2

⁹⁷ Ibid., lk 19

Tabel 5. Soovitused Austraalia raporti põhjal:

| Norm | Soovitus |
|--|---|
| Kaasamine | Kaasata põliselanikke tunduvalt ulatuslikumalt (sh võimaldada konsulteerimine, vähendada riigi liigset kontrolli ning kaasata aborigeene otseselt ka valitsemisse) ⁹⁸ . |
| Maade tagastamine ja kompensatsioon | Viia maade tagastamisega seotud praktika kooskõlla rahvusvaheliste normidega ning kindlustada põlisrahvastele kontroll maa ja ressursside üle, mis kuuluvad neile ⁹⁹ . |
| Riigipoolne aktiivsus sotsiaalmajanduslike lõhede vähendamisel | Seada valitsusele pikaajalised eesmärgid kogukondade sotsiaalmajandusliku arengu tagamiseks, mille poliitikate välja töötamisel oleks kaasatud ka aborigeenid ¹⁰⁰ . |
| Mitte-diskrimineerimine | Pühendada suuremaid ressursse diskrimineerimise vähendamisele (sh esindatus vanglates ning naiste ja laste vastane vägivaldne), mis paistab olevat Austraalias väga levinud ning õõnestab põliselanike väärikust ¹⁰¹ . |
| Isevalitsemisõigus | Tagada põliselanikele kontroll ja omandiõigus oma maa-aladel (sh vähendada riigi kontrolli, kuna see võtab ära reaalse võimaluse oma elu korraldada) ¹⁰² . |

2008. aastal algatatud *Closing the Gap* programmi raames on Austraalia valitsus seadnud endale eesmärgid 2020. aastaks, mil peaks olema selgelt vähenenud põliselanike ja teiste austraallaste vaheline ebavõrdsus seitsmes põhivaldkonnas. Nendeks on varajane lapsepõlv, haridustee, tervishoid, majanduslik olukord, elamistingimused, kogukondade turvalisus ja isevalitsemine.¹⁰³ Sotsiaalmajandusliku olukorra parandamisel on eriti oluline traditsiooniliste maa-alade, ressursikasutuse ja isevalitsemise tagamine põliselanikele, kuid oluline on ka valitsuse otsene toetus teistes põhivaldkondades võrdväärsete võimaluste loomisel. Põliselanike elukvaliteedi parandamine on tänuväärne eesmärk, kuid Austraalia põhiriik tundub minevat rahaliste vahendite tagamisele, mille abil loodetakse sotsiaalmajanduslikku olukorda parandada. Kui aga seejuures ei kaasata põliselanikke, siis võib taoline poliitika viia veel suuremasse sõltuvusse valitsuse abist.

⁹⁸ Ibid., lk 19

⁹⁹ Ibid., lk 20

¹⁰⁰ Ibid., lk 20-21

¹⁰¹ Ibid., lk 19; 22

¹⁰² Ibid., lk 19

¹⁰³ Ibid., lk 10

ÜRO-ni jõudis juba 2006. aastal elamistingimustele spetsialiseerunud eriraporteerija kaudu informatsioon, mille kohaselt Austraalia põlisrahvaste elamistingimused on erikordselt halvad – puuduvad kultuuriliselt sobilikud elamud ning levinud on vaesus ja seda võimendav diskrimineerimine. Nimetatud põhjustel on probleemiks elamispindade suur ülerahvastatus, mistõttu on aborigeenide hulgas ka rohkem kodutuid. Probleemi lahendamiseks on valitsus põliselanikele pakkunud välja pikaajalisi laenulepinguid, millega kaasneb osalise kontrolli loovutamine keskvalitsuse kasuks. Valitsuse sõnul on mõningane otsustusõiguse kaotamine vajalik elamistingimuste kvaliteedi parandamise saavutamiseks võimalikult kiiresti ning kinnitatakse, et leping (tavaliselt umbes 40 aastat) on vabatahtlik ning pole peale sunnitud. Eriraporteerija ei nõustu Austraalia valitsuse seisukohtadega, kuna temani jõudnud info kohaselt pole põliselanikel tihti alternatiivseid võimalusi ja nad tunnevad lepingule alla kirjutades keskvalitsuse poolset survet.¹⁰⁴ Lisaks on antud lähenemine elamistingimuste parandamise küsimusele liiga indiviidikeskne ning sellega rikutakse põliselanike jaoks kultuuriliselt sobiliku kollektiivse omandi ja isevalitsemise põhimõtet.¹⁰⁵ Elamuehituse eesmärgiks on valitsuse juhtimisel kiiresti parandada põliselanike olukorda ning selle saavutamiseks on loobutud kaasavast poliitikast, mis ei ole kooskõlas kehtivate rahvusvaheliste lepetega.

Kõige raskemas seisus on just Austraalia põliselanikest naised ja lapsed. 18,3 protsenti naistest on kogenud füüsilist või vaimset vägivalda (ülejäänud austraallastest naised 7%) ning aborigeenidest lastel on suurem tõenäosus olla paigutatud lastekaitse hoole alla, mis tähendab eraldamist oma pere- ja kogukonnast. Suureks probleemiks peab eriraporteerija ka laste seksuaalse ärakasutamise juhtumite arvule põliselanike kogukondades. Valitsus on küll kuulutanud Põhjaterriitoriumil välja eriolukorra (NTER), kuid eriraporteerija pole nõus antud programmiga kaasneva rassilise diskrimineerimisega.¹⁰⁶ Kuna eriraporteerija on diskrimineeriva lähenemise tõttu antud poliitikale märkimisväärset tähelepanu osutanud, siis tänaseks päevaks on piiranguid mõnevõrra vähendatud ja keskendutud ainult nendele perekondadele, kus probleem on tuvastatud. Esialgne otsus jälgida kõigi kogukonna liikmete igakuiseid oste ja seada piiranguid tarbimisele tunnistati ka Austraalia valitsuse poolt pärast ÜRO eriraporteerija päringut diskrimineerivaks ja ebaproportsionaalseks. NTER poliitikate ümbertöötamine on üheks selgemaks näiteks, kuidas rahvusvahelise organisatsiooni õiguslikult

¹⁰⁴ Ibid., lk 12

¹⁰⁵ Ibid., lk 12

¹⁰⁶ Ibid., lk 13

mittesiduv deklaratsioon suudab valitsust läbi eriraporteerija päringute sundida kaasavama lähenemise kaudu viima läbi muudatusi, kui riik soovib säilitada oma head mainet põliselanike õiguste tagajana.

Eriraporteerijani jõudis visiidi ajal informatsioon, mille kohaselt Põlisrahvaste õiguste akt on endiselt vastuoluline ja raskendab paljudele kogukondadele maade tagastamist. Akti kohaselt peavad aborigeenid esitama üheselt mõistetavad tõendid traditsioonilise asumaade hõivamise kohta, kuid pikaajaliste diskrimineerivate poliitikate tõttu on see tihti liiga keeruline. Lisaks tekitab probleeme põlisrahvaste vähene kaasamine, lepingute salajasus, ülemäära limiteeritud aeg läbirääkimistel osalemiseks, ebaadekvaatne õiguslik esindatus ja väited nagu valitsus ei joonu oma tegevuses alati eelkõige põlisrahvaste huvidest ning tulevaste põlvkondade heaolust (näiteks seoses kaevandamise ja loodulike ressurssidega).¹⁰⁷ Traditsioonilistel maa-aladel ja kultuuri seisukohalt olulistes paikades põliselanike isevalitsemisõiguse piiramine ja alade tagastamise protsessi keerulisus pole kooskõlas ÜRO Põliselanike õiguste deklaratsiooniga, kuigi Austraalia valitsus on teinud ka selles valdkonnas olulisi edusamme.

Sotsiaalse ja majandusliku heaolu tõstmise kõrval on määrava tähtsusega isevalitsemise võimaluse integreerimine valitsuse poolt pakutavatesse programmidesse. Deklaratsiooni artikkel 3 järgi on isevalitsemine üks fundamentaalsemaid õigusi ja seega on valitsusel kohustus erinevate rahvaste kaasamiseks võimalikult soodsaid tingimusi luua. Kaasamise peab tagama nii programmide loomisel, läbiviimisel kui ka mõjude hindamisel, et arendada välja kultuuriliselt sobilik lähenemine põliselanike initsiatiivil. Raportis viidatakse suurenenud tsentraliseerimisele, mis läheb antud põhimõttega vastuollu ja ei saa pidada deklaratsioonile vastavaks. See on eriti silmapaistev Põhjaterriitoriumil, kus 73 kogukonda ühendati üheksaks suuremaks üksuseks ning väiksemad kogukonnad ei ole seega enam piisaval määral esindatud ja otsustetegemisse kaasatud.¹⁰⁸ Kuna ebavõrdset kohtlemist keelavad enamus antud valdkonda käsitlevad lepingud, siis ei saa arenguid pidada eelkõige aborigeenidest heaolust lähtuvaks. Eriraporteerijani jõudis info, mille kohaselt aborigeene pole piisavalt kaasatud isegi niivõrd olulise programmi nagu *Closing the Gap* välja töötamisel, kuigi selle eesmärk on avaldada ulatuslikku ja pikaajalist mõju iga kogukonna tulevikule Austraalias.

¹⁰⁷ Ibid., lk 8-9

¹⁰⁸ Ibid., lk 14-16

Suurenev tsentraliseeritus ja ühetaoline lähenemine erinevatele kogukondadele ei soodusta põliselanike isevalitsemise juurdumist ja ei anna võimalust arendada välja kultuuriliselt sobilikke programme.

Sarnaselt teiste riikidega on ka Austraalias põliselanike esindatuse osakaal kinnipidamisasutustes suurem kui ülejäänud riigi elanike hulgas. Aborigeenid ja Torrese väina saarte elanikud moodustavad 24% kõigist vangidest – see tähendab, et nende keskmine esindatus on 13 korda kõrgem kui teistel austraallastel¹⁰⁹. Esindatus on liiga suur, kuna põliselanikud moodustavad kogu Austraalia populatsioonist vaid 2,5%¹¹⁰. Austraalia valitsus on suunanud märkimisväärseid vahendeid (sh rahalisi) pakkumaks põliselanikele kultuuriliselt sobivamaid õigusteenuseid luues selleks kogukondadesse 116 vastavat teenust pakkuvat alalist asutust ja arendanud mitmesuguseid programme, et ülesindatust vähendada, kuid statistikat vaadates on selge, et see pole seni õnnestunud.¹¹¹ Väga ebaproportsionaalselt suur esindatus näitab, et Austraalia lähenemine kogukondade elu korraldamisel ei ole niivõrd edukas, kui ambitsioonikatest eesmärkidest võiks välja lugeda. Põliselanikke diskrimineeritakse endiselt ning sageli ei võeta arvesse karistuse määramisel kultuuriliselt sobilikke lahendusi, mis oleksid efektiivsemad ja vähendaksid ülejäänud austraallaste võimalikku negatiivset suhtumist põliselanikesse. Eriraporteerija esitatud soovitude hulga ja iseloomu järgi on mõistlik eeldada, et antud riigis on kõige suuremad probleemid rahvusvaheliste normide täitmisel. Järgnevas peatükis võrdlen kolme käsitletavat riiki lähtudes antud peatükis toodud soovitudest ja näidetest.

¹⁰⁹ Ibid., lk 14

¹¹⁰ Ibid., lk 4

¹¹¹ Ibid., lk 14

4. KANADA, UUS-MEREMAA JA AUSTRALIA

VÕRDLUS

Käesoleva bakalaureusetööga püüdsin saada rohkem selgust, kas rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus suudab mõjutada riikide poliitikat ning võtsin vaatluse alla põliselanike olukorra kõige parema praktikaga riikides. Kuna need riigid ei ole ratifitseerinud ILO konventsioone ning olid algselt tõrksad vastu võtma ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsiooni, siis võib eeldada, et nende siseriiklik praktika ei lähtu täielikult rahvusvahelistest normidest, sest vastasel juhul oleksid nad nõus nii konventsioonid kui ka deklaratsiooni oma seadusandlusega kooskõlla viima. ÜRO deklaratsioonile olid esialgu vastu ainult neli ÜRO liiget ja kuna antud töös käsitletavat riigid on teistele pigem eeskujuks, siis on hoidumine deklaratsiooni tunnustamisest üsna üllatuslik. Rahvusvahelise aktiivsuse põhjal võiks eeldada, et kui mõni riik üldse ILO konventsiooni 169 ratifitseerib, siis on see just Austraalia, Uus-Meremaa või Kanada, kuna nende põliselanike poliitikat peetakse edumeelseks ning nad on ulatuslikult osalenud kõigi teemakohaste rahvusvaheliste dokumentide välja töötamisel. Järgnevalt võtan kokku ILO konventsiooni ja ÜRO deklaratsiooni peamised normid, raportites esitatud soovitusel ning võrdlen antud soovitude täitmist (vt Tabel 6).

Tabel 6. Soovitused ja nende täitmine kokkuvõtvalt:

| Norm | Soovitused | Täitmine |
|---|--|--|
| Kaasamine | Raportid soovivad valitsustel kõigi otsustuste tegemise juures rohkem arvesse võtta põliselanike esindajate arvamusi. | Kanada ja Austraalia pigem ei täida (Uus-Meremaa raportis ei antud soovitusi, aga näited heast praktikast). Rohkem pakutakse abi, mis on valitsuse nägemustega kooskõlas. |
| Maade tagastamine ja kompensatsioon | Kiirendada maade tagastamise protsesse ning alkatada uute nõuete lahendamist, kuni kahju on suurimal võimalikul määral heastatud. | Jah (kõik riigid, kuigi Uus-Meremaa aktiivsemalt). Igas riigis probleemiks liiga väike kompensatsioon (pole kooskõlas maa tegeliku väärtusega). |
| Riigipoolne aktiivsus sotsiaal-majanduslike lõhede vähendamisel | Igas raportis on põhjalikult selgitatud, et põlisrahvaste ja muu elanikkonna vahel on erisused ning neid peaks võimalikult kiiresti vähendada. | Jah. Kõik riigid eraldanud suuri rahalisi jt ressursse lõhede vähendamiseks ning teema laia käsitluse tõttu võib eeldada, et see on üks riikide prioriteete. Samas ei ole tegevus alati tulemuslik. |

Tabel 6 jätkub:

| Norm | Soovitused | Täitmine |
|-------------------------|--|--|
| Mitte-diskrimineerimine | Vältida põliselanike diskrimineerimist (võrreldes muu elanikkonnaga ja ka võrreldes teiste põliselanike gruppidega). | Pigem jah, kuigi Austraalias on probleem kõige ulatuslikum ja seega võib eeldada, et niipea ei lahendata. Riigi poolt tavaliselt ei diskrimineerita, kuigi Kanadas antakse põliselanikele erinevaid staatusi. Suuremaks probleemiks diskrimineerimine igapäevaelus (kodanike vahel) ja õigussüsteemis (liiga suur esindatus vanglates). |
| Isevalitsemisõigus | Tagada põliselanikele õigus oma traditsiooniliste kogukondade igapäevaelu korraldamiseks kultuuriliselt sobiva praktika rakendamine. | Pigem ei. Üksikud praktikad, kus kogukondadel õigus täiesti vabalt oma elu korraldada (peamiselt Kanadas, kuid seal piirab saadud isevalitsemisõigust tihti riigipoolne rahaliste vahendite liigne kontroll). |

Töös kasutasin sisuanalüüsi olulisemate ILO konventsioonist ja ÜRO deklaratsioonist tulenevate rahvusvaheliste nõuete täitmise kontrollimiseks. Dokumentideks olid antud juhul ÜRO eriraporteerija aruanded. Nendest raportitest selgus, et kõigi riikide praktika vajaks rahvusvaheliste normidele täieliku vastavuse saavutamiseks muudatusi. Austraalias ja Kanadas on levinud praktika, mille kohaselt otsustab tihti valitsus, kuidas erinevatele kogukondades ilmnevatele probleemidele läheneda ning põliselanikes tekitab see vastakaid tundeid, kuna lahendused ei pruugi olla neile kultuuriliselt sobilikud või põliselanikud ei ole veendunud, et kogukondade heaolu on riigi jaoks alati kõige olulisem. Kaasamise probleem ilmneb nii sotsiaalmajandusliku heaolu tagamise praktikaid välja töötades, erinevate seaduste muutmisel kui ka paljudes teistes valdkondades. Uus-Meremaa raportites kaasamise probleemi ei toonitatud, kuid Uus-Meremaa on ka mõnevõrra erinev, kuna suur osa põliselanikest elavad linnades ning seega ei pea riik eraldama lisavahendeid, et tihedast asustusest eemal elavatele kogukondadele võrdväärselt ülejäänud riigi kodanikega kvaliteetseid teenuseid pakkuda. Austraalias ja Kanadas on põliselanikud hajusamalt asustatud ning seega on neil keerulisem ühiste eesmärkide saavutamiseks koostööd teha. Uus-Meremaa raportitest selgub, et riik võimaldab põliselanikele järjest enam kultuuriliselt sobivaid teenuseid (nt

tervishoiu ja haridussüsteemis) ja eriraporteerija innustab valitsust antud praktikaga jätkama. Seal on neid ühiskonnas ka tunduvalt suurem arv (14%, kuid Kanadas ja Austraalias kõigest 2-4%) ja põliselanike keel on üks ametlikest riigi keeltest (Austraalias ainult inglise keel ning Kanadas tunnustatakse põliselanike keeli üksnes regionaalselt).

Võib öelda, et kõik riigid peavad maade tagastamise nõuete lahendamist üheks olulisemaks takistuseks põliselanike ja teiste riigi kodanike võrdväärse partnerluse tagamisel. Selle probleemi lahendamiseks on kõik vaatluse all olevad riigid eraldanud märkimisväärseid vahendeid, kusjuures Uus-Meremaa on seadnud eesmärgiks lähiaastatel kõigi ajalooliste nõuetega ühele poole saada. Kanadas on lisaks maanõuetele väga sagedased kõikehõlmavad nõuded, mille tulemusena peaksid kogukonnad saama tagasi mitte ainult maa-alad vaid ka õiguse endale sobival viisil kõiki oma kogukonna eluvaldkondi juhtida, kuid reaalne tagastatud maa-alade pindala on väga marginaalne ja isevalitsemine mõnel juhul liiga piiratud. Austraalia on samuti lahendanud suure osa koloniseerimisel võetud maade nõuetest, kuid kõigi kolme riigi puhul on eriraporteerijat informeeritud, et valitsus eelistab maade tagastamise asemel pakkuda põliselanikele kompensatsiooni, mis on tavaliselt äärmiselt väike osa maa tegelikust turuväärtusest.

Kanada on antud kolmest riigist ainus, kus põliselanike õigused on konstitutsiooniga kaitstud. Uus-Meremaal konstitutsioon tervikuna puudub ning Austraalias ei ole aborigeenide erilist rolli ja kaitsevajadust õigussüsteemi kõige kõrgemal tasemel veel tagatud. Kuigi mõlema riigi valitsused räägivad vajadusest põliselanikke kaitsta nii poliitikatega kui ka juriidiliselt (sh konstitutsiooniga), siis Uus-Meremaal on maooride erilise staatuse kaitse endiselt teatud määral sõltuv poliitilisest tahtest. Sellegipoolest ei saa öelda, et maoorid oleksid Uus-Meremaal seetõttu kehvemas seisus, kuna valitsenud parteid ei ole nende õigusi kahtluse alla seadnud ja riigi uue multikultuurse identiteedi kujunemise tõttu ei oleks see ilmselt võimalik, kui soovitakse tõsiseltvõetava poliitilise jõuna jätkata. Konstitutsioonilise kaitse omistamine näitaks antud riikide initsiatiivi ja koostöövalmidust ning aitaks säilitada rahvusvaheliselt head mainet.

Kõik vaatluse all olevad riigid eraldavad märkimisväärseid vahendeid põliselanike ja ülejäänud riigi elanikkonna vaheliste sotsiaalmajanduslike lõhede vähendamisele. See on kooskõlas rahvusvaheliste normidega, mis eeldavad riikidelt aktiivset osalust põlisrahvaste traditsioonilise eluviisi kaitsel. Lähenedes on tihti kõikehõlmavad ja väga ambitsioonikad – valitsused loodavad suurte ressursside eraldamisel lähimate

aastate jooksul erinevates valdkondades puudujääke vähendada. Nende hulka kuuluvad hariduse tase, tööhõive, tervisnäitajad, üldine inimarengu indeks, majapidamiste kvaliteet jpm. Erimeetmete kogust ja programmidesse suunatud rahalisi vahendeid võrreldes võib väita, et valitsuste jaoks on sotsiaalmajanduslike lõhede vähendamine väga oluline, kusjuures need on ka näitajaid, mis tihti iseloomustavad põliselanike olukorda riigis kõige selgemini või on peamisteks vahenditeks, kuidas ühte või teist riiki omavahel võrrelda (võimalik statistikaga toetada). Ometi on ainult Uus-Meremaa raportites rohkem mainitud kultuuriliselt sobivate lahenduste pakkumist erinevate lõhede vähendamisel. Austraalia on 2008. aastal alustanud küll väga ulatusliku ja suurte eesmärkidega programmiga (*Closing the Gaps*), kuid raportist võib välja lugeda, et kohati on aborigeenid seisukohal, et kuna neid eesmärkide ning lahenduste välja töötamisel ei kaasatud, siis ei ole nad ka veendunud programmi edus. Sarnaselt Austraaliale on ka Kanadas eraldatud suuri rahalisi vahendeid antud probleemide lahendamiseks, kuid statistika põhjal ei ole loodetud tulemusi veel saavutatud.

Uus-Meremaa puhul võib raportite alusel väita, et diskrimineeriv suhtumine riigi poolt on muutnud järjest harvemaks nähtuseks, kuigi seda võib siiski täheldada (nt suurte põliselanikest vangide osakaalu tõttu). Kanada puhul on endiselt selgusetu, miks on vajalik läbi erinevate staatuste andmise põliselanikke üksteisest eristada, kui kehtib õigus vabale enesemääramisele. Raportitest selgub, et Kanada pakub reservides elavatele indiaanlastele küll väga palju lisavõimalusi, kuid staatust omamata on antud erimeetmetest väga raske osa saada. Eriti puudutab see linnades elavaid põlisrahvaid, kes elavad tihti vaesuses. ILO konventsiooni ja ÜRO deklaratsiooni alusel ei tohiks põliselanikelt võtta õigust enesemääramisele. Diskrimineeriv suhtumine on üsna tõenäoliselt ka üheks peamiseks põhjuseks, miks kõigis kolmes riigis on põliselanikud kinnipidamisasutustes niivõrd suure osakaaluga esindatud. Üldjoontes on diskrimineerimine vähenenud, kuid Austraalia raportist võib välja lugeda, et rassiline diskrimineerimine on veel levinud ning mõjutab otseselt põliselanike väärikut. Sellegipoolest on ka Austraalia edusamme teinud. Parimaks näiteks on Põhjaterritooriumil eriolukorra kehtestatud programmi diskrimineerivate sätete kõrvaldamine, kuigi seda tehti alles pärast ÜRO eriraporteerija soovitusi.

Viimase põhilise rahvusvahelise nõudena analüüsin isevalitsemise võimaldamist põliselanikele antud riikides. Kanadas on raportite põhjal isevalitsemise küsimus kõige relevantsem, kuna kogukonnad elavad killustatult üle kogu riigi territooriumi ning

föderaalne riigikord on sobivaim erinevate autonoomsemate praktikate võimaldamiseks. Seetõttu on Kanada sõlminud põliselanikega ka kõige rohkem kõikehõlmavaid lepinguid, mis peaksid andma kogukondadele õiguse ise oma prioriteete seada, poliitikaid planeerida ja ellu viia. Töös kasutatud allikate põhjal ei taga see sellegipoolest alati reaalset otsuste sõltumatust ning riik sekkub tihti kogukondade elu korraldamisse ülemääraselt (nt aruandluskohustusega või üleriigiliste praktikate rakendamisega). Liigne sekkumine on veel omapärasem Austraalia praktikale, kus kogukonnad peavad parema elujärje tagamiseks tihti andma osa oma õiguseid valitsusele, mis vastutasuks annab laenu või eraldab rahalisi vahendeid vajalike teenuste pakkumiseks. Ma väidan, et Kanada ja Austraalia näidete põhjal saab rahvusvahelisi leppeid kasutada riigi suurema sekkumise legitimeerimiseks, kuna valitsus saab arvukatele programmidele ja algatustele viidates öelda, et probleemiga tegeletakse. Tegelikuses säilitatakse ülemäärane kontroll põliselanike kogukondade üle ning välditakse neile riigi majanduse seisukohast oluliste ressursirikaste piirkondade tagastamist. Uus-Meremaa raportitest selliseid probleeme ei ilmnenud, kuid oluline on ka välja tuua, et peamiselt linnades elavad põlisrahvad ei nõua nii sagedasti isevalitsemisõigust teatud territooriumi üle.

KOKKUVÕTE

Tihti jääb selgusetuks, miks ÜRO Põlisrahvaste õiguste deklaratsioon peaks riikide sisepoliitikale mõju avaldama ja kuna see pole juriidiliselt siduv, siis ei lasu valitsusel otsest kohustust sealseid printsiipe oma praktika kujundamisel arvestada. Sellegipoolest võib väita, et Kanada, Uus-Meremaa ja Austraalia on ühed aktiivsemad põlisrahvaste õiguste eest seisjad rahvusvahelistes organisatsioonides. Selle peamiseks põhjuseks on aktiivne kodanikuühiskond ja liberaalse demokraatia olemasolu, kuigi need ei ole kindlasti ainsad määrava tähtsusega tunnused, kuna eksisteerib palju riike, kes samas olukorras käituvad teisiti. Antud riikide erinevust teistest võib põhjendada paljuski sellega, et nende jaoks oluline säilitada rahvusvaheline „hea kodaniku“ kuvand.

Järe raportite põhjal võib öelda, et kuna eriraporteerija soovitusi täidetakse üsna arvestatavas mahus, siis on rahvusvaheline mõju olemas. Riigid pole küll suutnud lahendada kõiki probleeme, kuid saadud info puhul võib öelda, et nad peavad põlisrahvaste olukorra parandamist oluliseks. Erisused tulevad sisse üksnes selles, millised rahvusvahelised normid ja nende rikkumisest tulenevad probleemid on nende jaoks tähtsamad. Antud bakalaureusetööst selgus sisuanalüüsi käigus, et olulisemad normid on antud riikide puhul maade tagastamine (ja kompensatsiooni pakkumine), riigipoolne aktiivne sekkumine sotsiaalmajanduslike jt erisuste vähendamisel põliselanike ja muu elanikkonna vahel ning diskrimineerimise vältimine. Kuigi ka nende normide tagamisel on riikidel mõningaid probleeme, ei väldi valitsused nende lahendamiseks kõikvõimalike erimeetmete rakendamist. Vähem on riigid tegelenud isevalitsemisõiguse andmise ja üldise kaasamisega, kuigi Uus-Meremaa puhul ei ole antud teemat raportites väga palju käsitletud.

Sellistest tendentsidest võib järeldada, et riigid keskenduvad tõepoolest pigem teatud väärtuste propageerimisele ja kasutavad mõnel juhul sotsiaalmajanduslike lõhede vähendamist põhjenduseks tuues kontrollivamat praktikat, millega nad võivad piirata isegi juba lepetega antud õigusi. See on kooskõlas „ülesoosimisega“ – nende seadusandlus annab kollektiivseid õigusi ja õigust enesemääramisele, kuid praktikas ei soovi nad enamjaolt põliselanike kasuks kogukondade valitsemisest loobuda ning rahvusvahelisi siduvaid lepinguid sõlmida. Analüüsi käigus selgus, et kõik riigid on teatud määral ka erineva praktika ja ajalooga ning on jõudnud põlisrahvastele õiguste andmisel erinevate poliitikateni, mida mõjutavad omakorda näiteks nende siseriiklikud

eripärad, põliselanike osakaal ja poliitiline süsteem. Üldistavate järelduste tegemine on üsna keeruline ning lisaks sellele kaasneb kvalitatiivse analüüsiga oht subjektiivsusele. Suuremat selgust võib tuua ka nende kolme riigi võrdlemine ILO konventsiooni 169 ratifitseerinud riikidega nagu Norra (soosiv) ja Ladina-Ameerika riikidega¹¹² (osaliselt või alasoosivad) või analüüsida normide täitmist põhjalikumalt ehk kaasata ka valitsuse seisukohti ning rohkem statistikat.

Leidis kinnitust, et antud riigid eelistavad probleeme lahendada pigem oma äranägemise järgi ja säilitades valitsuse õiguse sekkuda. See selgitab omakorda osaliselt, miks ei soovita ratifitseerida ILO konventsiooni 169. Tegemist on juriidiliselt siduva dokumendiga, mille kinnitamine võimaldaks riike rohkem survestada ning oleks raskem vältida isevalitsemisõiguse andmist ja kaasavamat praktikat. Kuigi ülesoosimise teooria kohaselt muutuks riik ülesoosivast soosivaks, kui ratifitseeritakse ILO konventsioon ja/või ÜRO deklaratsioon, siis väidan ma, et viimane pole vabatahtlikkuse tõttu nii efektiivne kui esimene. Seetõttu on uuritavad riigid endiselt pigem ülesoosivad ja kuna on tõenäoline, et Austraalia ei ratifitseeri samuti lähiajal ILO konventsiooni ja ei muuda lähenemist sisuliselt, siis võib tulevasest jätkuraportist selguda, et riik on eraldanud veel rohkem vahendeid sotsiaalmajandusliku erisuse vähendamiseks, püüdnud diskrimineerimist välja juurida või andnud natuke rohkematele kompensatsiooni või maa-alasid tagasi. Samas on aga vähetõenäoline, et tegeletud on kaasamisega ja isevalitsemisõiguse andmisega.

Kuigi rahvusvahelised lepped ja organisatsioonid ei saa sundida riike muutma on praktikat, on põliselanikel nende kaudu tihti oluliselt lihtsam mõjutada valitsuste tegevust. Eriraporteerijate visiidid toimuvad regulaarselt ning baseeruvad suuresti eelmistel aruannetel ja soovitude täitmist siiski jälgitakse. Seetõttu ei saa ükski riik väita, et nende praktika on tulemuslik, kuna pingutuste tegemine pole palju väärt, kui see ei vii strateegias sätestatud eesmärkideni. Eriraporteerija ja muud rahvusvahelised institutsioonid on lisavõimaluseks põliselanikele, kuna nende abil saab viidata puudujääkidele riigi tegevuses või ülemäärase reguleerimise vastuoludele normidega ja kuna Austraaliale, Uus-Meremaale ja Kanadale on oluline säilitada oma hea maine rahvusvaheliselt, siis on nad kohustatud päringutele vastama, oma seadusandluse üle vaatama ja kaasavamat praktikat rakendama, kui seda nõutakse.

¹¹² Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1989 (No. 169), International Labour Organization (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312252:NO, 19.04.2015)

KASUTATUD KIRJANDUS

Albro, R. (2010) Confounding Cultural Citizenship and Constitutional Reform in Bolivia, *Latin American Perspectives*, Vol. 37, No. 3, lk 71-90

Anaya, J. (2014) The situation of indigenous peoples in Canada, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Human Rights Council*, UN Doc A/HRC/27/52/Add.2 (<http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2014-report-canada-a-hrc-27-52-add-2-en.pdf>, 02.03.2015)

Anaya, J. (2011) The situation of Maori people in New Zealand, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Human Rights Council*, UN Doc A/HRC/18/35/Add.4 (http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2011-report-newzealand-a-hrc-18-35-add4_en.pdf, 02.02.2015)

Anaya, J. (2010) Situation of indigenous peoples in Australia, Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, *Human Rights Council*, UN Doc A/HRC/15/37/Add.4 (http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_australia_en.pdf, 06.04.2015)

Country and other visits by Special Procedures Mandate Holders since 1998, Office of the High Commissioner on Human Rights, *United Nations* (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/countryvisitsa-e.aspx>, 02.05.2015)

Declaration on the rights of indigenous peoples, *United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights* (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/Declaration.aspx>, 09.05.2015)

ILO 107, Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), *International Labour Organization* (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312252:NO, 03.03.2015)

ILO 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), *International Labour Organization* (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169, 03.03.2015)

Iorns Magallanes, C. J. (2012) International Human Rights and their Impact on Domestic Law on Indigenous People's Rights in Australia, Canada and New Zealand,

raamatus Havemann, P., *Indigenous Rights in Australia, Canada and New Zealand*, Auckland: Oxford University Press, lk 235-276

Lightfoot, S. R. (2010) Emerging international indigenous rights norms and ‘over-compliance’ in New Zealand and Canada, *Political Science*, Vol. 62, No. 1, lk 84-104

Lightfoot, S. R. (2008) Indigenous Rights in International Politics: The Case of „Overcompliant“ Liberal States, *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 33, No. 1, lk 83-104

Lindroth, M. (2014) Indigenous Rights as Tactics of Neoliberal Governance: Practices of Expertise in the United Nations, *Social & Legal Studies*, Vol. 23, No. 3, lk 341–360

Maaka, R.; Fleras, A. (2002) Engaging with Indigeneity: Tino Rangatiratanga in Aotearoa, raamatus Ivison, D.; Patton, P ja Sanders, W., *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge: Cambridge University Press, lk 89–109

Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1989 (No. 169), *International Labour Organization*

(http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312252:NO, 19.04.2015)

Ruggie, J. (2008) Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, *Human Rights Council*, UN Doc A/HRC/8/5

(<http://198.170.85.29/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>, 10.05.2015)

Simpson, L. R. (2004) Anticolonial Strategies for the Recovery and Maintenance of Indigenous Knowledge, *American Indian Quarterly, Special Issue: The Recovery of Indigenous Knowledge*, Vol. 28, No. 3/4, lk 373-384

Stavenhagen, R. (2006) Mission to New Zealand, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, *Commission on Human Rights*, UN Doc E/CN.4/2006/78/Add.3

(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/118/36/PDF/G0611836.pdf>, 20.03.2015)

Stavenhagen, R. (2004) Mission to Canada, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, *Commission on Human Rights*, UN Doc E/CN.4/2005/88/Add.3

(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/100/26/PDF/G0510026.pdf>, 16.03.2015)

The Indigenous World, *International Work Group for Indigenous Affairs* (<http://www.iwgia.org/regions>, 03.03.2015)

UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, *Indigenous Foundations* (<http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/global-indigenous-issues/un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>, 11.05.2015)

UNDRIP, UN Declaration on the Rights of Indigenous People (2007) *United Nations* (http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf, 02.04.2015)

Who are indigenous peoples? Factsheet, *UN Permanent Forum on Indigenous Issues* (http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_factsheet1.pdf, 17.02.2015)

SUMMARY

The purpose of this thesis was to find out whether United Nations has an impact on state policies concerning indigenous people. In addition, I differentiated the indigenous norms that some countries seem to find most important from those they focus less on. The empirical examples I used to test the compliance with norms were Canada, New Zealand and Australia. All these countries have some common features. They have a long history of attempting to compensate for their discriminating behaviour towards indigenous people that inhabited the land before colonization. Also, more recently they have avoided the ratification of International Labour Organization's Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169 and were one of the few countries reluctant to adopt United Nations' Declaration on the rights of indigenous peoples in 2007.

In the first part of this thesis I gave an overview of current work done on this matter. This involves theories of other authors who have tried to explain why these countries choose to solve ongoing indigenous issues domestically, although they are considered positive examples in the world because they seem to lead by example and show great promise in compensating past injustice. Also, I gave a short overview of the historical agreements between the Crown and indigenous people because these are the basis of modern claims.

In the next parts I used content analysis to distinguish the most important indigenous norms that have been developed through the latest ILO convention and the UN declaration and analysed whether or not these norms are equally important in the country reports completed by the UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples. Through this method I tried to differentiate the norms that seem to be more important to follow for these countries from those that are often denied to indigenous people because of their conflicting nature. I argue that to some extent UN is able to influence states through special rapporteurs. Also, I found that Canada, New Zealand and Australia prefer to give compensation for the loss of lands, eradicate discrimination and boost indigenous peoples' socioeconomic well-being rather than provide indigenous people with the opportunity to govern their communities themselves without state interference. This could also be the main reason to avoid ratification of the legally binding ILO convention 169 and the indigenous norms which might suggest plural or shared sovereignty.